

NEUTRALIDAD Y EQUILIBRIO DE PODER EN EL CONFLICTO DE UCRANIA

Una perspectiva integral de las relaciones internacionales.

Luis Alberto Padilla¹

Resumen	Abstract
<p>El artículo hace un análisis del conflicto en Ucrania a la luz de la teoría de las relaciones internacionales, la geopolítica y de dos artículos recientes publicados por la revista <i>Foreign Affairs</i> (John Mearsheimer y Alexander Lukin) en los cuales se sostiene que la neutralidad es la mejor fórmula para evitar una escalada de la guerra al mismo tiempo que se otorgan las garantías requeridas por Moscú en el sentido que el Acuerdo de Asociación de Ucrania con la UE no busca ni ampliar la OTAN ni reforzar el cerco militar de ésta contra Rusia. Se sostiene además que el concepto que mejor explica la naturaleza del conflicto ucraniano es de carácter geopolítico, de modo que es el equilibrio de poder de la teoría realista el concepto clave para comprender la reacción de Moscú contra la expansión de la UE y de la OTAN así como para mantener el equilibrio entre dos superpotencias nucleares que aún no se comprometen al desarme nuclear completo (exceptuando las reducciones acordadas dentro del tratado START), hecho que explica la subsistencia de la OTAN y la necesidad de negociaciones en el marco del capítulo VI de la Carta de NN. UU. utilizando un enfoque integral realista/idealista.</p> <p>Palabras clave: Teoría Relaciones Internacionales. Paradigmas Realista-Idealista. Neutralidad. Geopolítica. Equilibrio de Poder. OTAN. Pivote Geográfico. Occidente. Guerra Fría.</p>	<p>The paper's main purpose is to analyze Ukraine's conflict in the light of international relations theory, geopolitics and of two recent articles published by <i>Foreign Affairs</i> where both John Mearsheimer and Alexander Lukin posit that neutrality is the way out of conflict and the escalation of war. From Mearsheimer realist perspective, liberal ideals applied to the current crisis Ukraine are "the liberal delusion that provoked Putin", while from Moscow's perspective, the quest of democracy conceal a NATO's maneuver of military encirclement of Russia, therefore the best way to explain the conflict is the realist theory concept of balance of power because at the same time that it gives guarantees to Russia concerning NATO expansion, it also functions as a solution to restore equilibrium between the 2 great nuclear superpowers. The paper also maintains that as far as no complete nuclear disarmament agreement has been yet reached (except for the reductions of the START treaty) that fact explains NATO's subsistence and the need to find a solution using a holist approach (realist/idealist) in the framework of chapter VI of UN Charter</p> <p>Keywords: International Relations Theory. Realist-Idealist Paradigms. Geopolitics. Balance of Power. Geographical pivot. West. Neutrality. NATO. Cold war.</p>

¹ Doctorado en la Universidad de París (Panthéon Sorbonne), graduado en derecho (Universidad de San Carlos de Guatemala). Actualmente es asesor de Cancillería, catedrático del seminario de Geopolítica Mundial y del curso Bloques Internacionales de Poder en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Presidente del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ, Guatemala) y ex-director de la revista Estudios Internacionales. Diplomático de carrera, ha sido viceministro de Relaciones Exteriores y embajador representante permanente de Guatemala en Naciones Unidas (Ginebra y Viena) así como embajador en el Reino de los Países Bajos (La Haya); la Federación de Rusia (Moscú); en Austria (Viena) y en Chile (Santiago). 26/09/14

1. INTRODUCCIÓN.

En un artículo publicado por la revista norteamericana *Foreign Affairs* en su edición de septiembre/octubre 2014, John Mearsheimer, uno de los más conocidos teóricos neorrealistas y tal vez su más connotado exponente –debido al reciente fallecimiento de Kenneth Waltz– sostiene que la culpa de la crisis en Ucrania recae por entero en Occidente y sobre todo en las erróneas políticas seguidas por Washington hacia Rusia calificadas por Mearsheimer como “*the liberal delusion that provoked Putin*”.

Como sabemos, en la terminología política norteamericana “*liberal*” significa “demócrata” y “*delusion*” quiere decir “ilusión, concepto falso” pero se puede entender también como decepción y engaño e incluso hasta como “delirio de grandeza”. Así que muy bien podría decirse que el distinguido profesor de la Universidad de Chicago, graduado de West Point y de Cornell University, investigador de Harvard y de la Brookings Institution, está acusando a Obama de provocar a Putin con los delirios de grandeza de la OTAN y de la UE así como con las “ilusiones o conceptos falsos” que resultan de una mala utilización del paradigma idealista de las relaciones internacionales², es decir, en este caso, de la ideología demócrata (“liberal”) que sostiene que la democracia tipo occidental puede implantarse en países que, como ocurre en el caso de ésta antigua república soviética al igual que el resto de ellas incluyendo a la misma Rusia– han vivido siempre bajo regímenes autoritarios y es hasta ahora que, gracias al “*fin de la historia*” (como pensaba Fukuyama) se hace posible construir la democracia, el libre comercio y el resto de bienaventuranzas propias del capitalismo occidental, así que entonces ¿por qué no aprovecharlas?

La reacción de Putin no debería haber causado sorpresa en Occidente, dice Mearsheimer, porque si bien Moscú aceptó inicialmente la subsistencia de la OTAN como una fórmula para mantener bajo vigilancia a una Alemania reunificada, esto no significaba que Rusia viera con buenos ojos su expansión y por ello desde mediados de los 90 los líderes rusos se opusieron sistemáticamente cada vez que se dieron las sucesivas rondas de aceptación de nuevos miembros: la República Checa, Hungría y Polonia en 1999; Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y las 3 repúblicas bálticas --Estonia, Letonia y Lituania-- en el 2004; Albania y Croacia en el 2009, sin olvidar la misma ampliación de la Unión Europea que ahora incluye a todo el antiguo bloque de Europa del Este incluyendo los 3 estados bálticos. Conviene recordar también el fallido intento de la OTAN en el 2008 de incorporar Ucrania y a Georgia (se opusieron Francia y Alemania) previendo una enérgica reacción rusa, que ocurrió ese mismo año cuando tropas de ese país invadieron Georgia en apoyo de la secesión de Osetia del Sur y de Abjazia, fijando de esa manera límites geopolíticos a la ofensiva del Pentágono de cerco militar contra Rusia.

El triple paquete de políticas occidentales –ampliación de la OTAN, expansión de la UE y “promoción de la democracia” creó entonces una crisis que sólo esperaba de una chispa para provocar el incendio, como ocurrió cuando las protestas iniciadas en noviembre del 2013 (por la negativa a firmar el acuerdo de asociación con la UE) condujeron al derrocamiento, en febrero pasado, del presidente Yanukovich y a la instalación de un gobierno pro-occidental en Kiev siendo que “*aunque todavía no ha salido a luz hasta*

2 Es decir, el paradigma del Derecho Internacional. Recordemos que el famoso teórico del realismo, Hans Morgenthau, puso varios ejemplos en su obra de lo que puede entenderse como una “mala utilización” del paradigma idealista de las relaciones internacionales cuando se refirió a casos como los de Finlandia –invadida por la URSS meses antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial– que hubiese podido dar lugar a una guerra de Francia e Inglaterra contra la URSS -- pues ambas acudieron en auxilio de Finlandia y solo la negativa sueca de permitir el paso de las tropas franco británicas por su territorio salvó la situación-- con las consecuencias funestas que esto hubiese podido tener al obligar a la consolidación del pacto de la Alemania nazi con Stalin evitando la posterior alianza de la URSS con las potencias occidentales. Otro tanto puede decirse del no reconocimiento de la República Popular China por los gobiernos norteamericanos después del triunfo de la revolución maoísta en 1949, situación que sólo fue enmendada en 1971 gracias al “realismo” de Henry Kissinger. Al respecto, véase: Padilla, Luis Alberto: *Paz y Conflicto en el Siglo XXI. Teoría de las Relaciones Internacionales*; Guatemala, IRIPAZ, 2009, pp. 21-34

qué punto EE.UU. se involucró en el golpe, es claro que Washington lo respaldó” señala Mearsheimer. La respuesta de Moscú no se hizo esperar: un referéndum condujo a la anexión de Crimea por Rusia, así como al estallido de las acciones armadas de los separatistas pro rusos en las provincias orientales de la región del Donbás (Donetsks y Luhansk, principalmente) así como en la zona del litoral del Mar de Azov (Mariupol), donde, bajo la denominación de “Nueva Rusia”, han venido reclamando, entre otras reivindicaciones, la separación de Ucrania, la independencia o la transformación de Ucrania en un Estado federal.

Mearsheimer sostiene que la reacción de Putin es fácilmente comprensible pues Ucrania es

“una enorme extensión de terreno llano que la Francia napoleónica, Alemania imperial y Alemania nazi cruzaron para agredir a Rusia (por lo cual) Ucrania sirve como estado tampón de enorme importancia estratégica para Rusia. Ningún líder ruso va a tolerar que una alianza militar que era enemiga mortal de Moscú hasta hace poco se mueva hasta Ucrania y tampoco permanecerá cruzado de brazos mientras se instala (en Kiev) a un gobierno decidido a integrar a Ucrania en Occidente. A Washington puede no gustarle la posición de Moscú, pero debe entender la lógica detrás de ella: esto es geopolítica al 100%, pues las grandes potencias siempre han sido sensibles ante cualquier amenaza potencial a su territorio. Después de todo, los Estados Unidos no tolera potencias extra continentales desplegando fuerzas militares en ninguna parte del hemisferio occidental. Imaginen el ultraje que sería para EEUU si China construyera una impresionante alianza militar tratando de incluir a Canadá y a México”³.

2. TEORÍA APLICABLE, CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS.

Para comprender la política exterior norteamericana actual hacia Rusia, hay que remontarse a las posiciones de personajes como Zbigniew Brzezinski, quien ya desde los años noventa del siglo pasado, en una curiosa mezcla de influencias provenientes de la geopolítica clásica (Mackinder y Haushofer) con el pensamiento idealista, anunciaba con toda claridad que había que construir una “*cabeza de puente democrática*” hacia Europa del Este⁴. Ello con fin de consolidar la supremacía norteamericana en “el tablero euroasiático”, en donde Ucrania (al igual que otros países como Azerbaiyán, Turquía, Irán y Corea del Sur) desempeñan el importante papel de *pivotes geopolíticos* al lado de los grandes actores geoestratégicos en el juego euroasiático: Francia, Alemania, Rusia, China e India.

El exconsejero de seguridad nacional durante la administración Carter hace una breve relación de la historia de los antiguos imperios europeos en el mediterráneo y en el Medio Oriente (Atenas, Roma, Persia), refiriéndose a los imperios europeos que fueron resultado de la expansión del comercio marítimo al igual que de la exploración transoceánica. Dentro de estos estuvieron la España de los Habsburgo, Portugal, Holanda, Francia y la Gran Bretaña, que como gran potencia marítima ejerció su dominio

3 Mearsheimer, John: *Why the Ukraine Crisis is the West Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin. In: Foreign Affairs*, September/October 2014, pp.

4 “La cuestión principal para los Estados Unidos es la de cómo construir una Europa basada en la conexión franco alemana, una Europa viable que permanezca vinculada a los Estados Unidos y que amplíe el alcance del sistema internacional democrático cooperativo del que tanto depende la primacía global estadounidense... Ello requiere una actuación enérgica centrada y decidida por parte de los Estados Unidos, particularmente hacia Alemania con respecto a la definición de la extensión de Europa y, por lo tanto, también con respecto al tratamiento de cuestiones tan sensibles –especialmente para Rusia– como la del estatus que tendrán dentro del sistema europeo las repúblicas bálticas y Ucrania” Brzezinski, Zbigniew: *El Gran Tablero Mundial. La Supremacía Estadounidense y sus Imperativos Geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998 p.79

durante cien años, desde el fin de las guerras napoleónicas con la paz de Viena (1815) hasta el asesinato del heredero del Imperio Austro Húngaro el archiduque Francisco Fernando en Sarajevo. Se subraya el hecho que este dominio nunca significó que alguna de estas potencias europeas se impusiera a las demás, debido a la constante lucha que mantenían entre ellas, no sólo por el control de los territorios coloniales, como ocurrió en el continente americano durante los siglos XVI al XVII, sino también durante todo el siglo XIX por los territorios colonizables en África y Asia, así como por la hegemonía en el mismo continente europeo, cuya máxima expresión lo fueron la Guerra de Crimea de las potencias occidentales y el Imperio Otomano contra Rusia, la de Prusia contra Austria, la Guerra Franco-Prusiana (que consolidó la unificación alemana bajo el canciller de hierro, Bismarck) y la Primera Guerra Mundial.

En cuanto a la gran masa de tierra que se extiende desde el Océano Pacífico en el Extremo Oriente hasta el Océano Atlántico en Europa, y en la parte propiamente euroasiática, los grandes imperios de la antigüedad (China y Mongolia) y la gran potencia terrestre que es Rusia, desde la época de los zares y posteriormente durante el período soviético, han ejercido dominio sobre el llamado “*heartland*” o corazón de Eurasia, así llamado por ir Halford Mackinder. Este gran teórico británico de la geopolítica, causó sensación cuando pronunció su famosa conferencia sobre el “pivote geográfico de la historia” en la Real Sociedad de Geografía e Historia diez años antes del estallido de la gran guerra, el 25 de enero de 1904, en la cual se refirió a la zona oriental de Europa y del centro de Asia como la región pivote de la política mundial:

“esa extensa zona de Eurasia que es inaccesible a los buques pero que antiguamente estaba abierta a los jinetes nómadas y está hoy a punto de ser cubierta por una red de ferrocarriles... Rusia reemplaza al imperio mongol. Su presión sobre Finlandia, Escandinavia, Polonia, Turquía, Persia, India y China reemplaza a los ataques centrífugos de los hombres de la estepa. Ocupa en el mundo la misma posición estratégica central que ocupa Alemania en Europa. Puede atacar por todos lados y puede también ser atacada por todos lados, excepto por el norte”⁵

Con ello, desató las ambiciones de control sobre ella, tanto de la Alemania del II Reich (Guillermo II) como del III Reich hitleriano, utilizando el concepto de *lebensraum* (espacio vital) de Ratzel que fue retomado posteriormente por Haushofer. Tanto Alemania como Gran Bretaña utilizaron la geopolítica para justificar sus respectivas políticas exteriores.

En consecuencia, el planteamiento central de Brzezinski es que Estados Unidos, única potencia global gracias a su triunfo sobre la URSS en la Guerra Fría a pesar de no ser una potencia terrestre (como Rusia) y tampoco euroasiática, debe proponerse, por razones geoestratégicas, ejercer su dominio en el “corazón continental” puesto que:

“En la actualidad la principal cuestión geopolítica ya no es la de que parte de la geografía de Eurasia es el punto de partida para el dominio continental, ni tampoco la cuestión de si el poder terrestre es más significativo que el poder marítimo. La geopolítica se ha desplazado desde la dimensión regional a la global considerando que la preponderancia sobre todo el continente euroasiático es la base central de la primacía global. Los Estados Unidos, una potencia no euroasiática disfrutan actualmente de la primacía internacional y su poder se

5 Halford J. Mackinder: *El pivote geográfico de la historia*, traducción de Marina Díaz Sanz del artículo original (publicado por *The Geographical Journal*) in: *Geopolítica* (s) Revista de estudios sobre espacio y poder, Universidad Complutense de Madrid, 2010, vol.1, núm.2, pp.301-319

*despliega directamente sobre tres de las periferias del continente euroasiático, a partir de las cuales ejerce una poderosa influencia sobre los Estados que ocupan el hinterland euroasiático*⁶

Naturalmente, para Brzezinski el tablero en el cual se juega la disputa por el mantenimiento de la supremacía global es Eurasia, porque en esta enorme masa de tierra se incluye a todos los países que conforman la Unión Europea, más Rusia y los del Extremo Oriente (China y Japón), sin olvidar los que conforman el *inner/outer crescent* de Mackinder, o sea, aquellos como Turquía, Irán, Pakistán, la India. Igualmente, los del sureste asiático incluyendo a Vietnam, Tailandia, Malasia, Singapur e Indonesia, lo que Nicolás Spykman denominó el *“rimland”*⁷ que tiene unos 50 millones de kilómetros cuadrados de masa terrestre, más del 50% de la población mundial y produce cerca del 30 000 millones de millones (billones) del producto bruto mundial (comparado con 1 500 millones de millones África y del Oriente Medio, 1 700 billones de América del Sur y 8 100 millones de millones de Norte América), entonces:

“Este amplio tablero euroasiático de forma extraña que se extiende desde Lisboa a Vladivostok proporciona el escenario para ‘el juego’. Si el espacio medio (Rusia) es progresivamente empujado hacia la órbita en expansión del Oeste (en la que Estados Unidos tienen la preponderancia) si la región Sur (India) no queda sujeta a dominación de un único jugador y si el Este (China) no se unifica de una manera que conduzca a la expulsión de Estados Unidos de sus bases costeras, entonces puede decirse que los Estados Unidos prevalecerán. Pero si el espacio medio (Rusia) rechaza a Occidente, se convierte en una única entidad activa y, o bien se hace con el control del Sur (India, Irán) o establece una alianza con el principal actor Oriental (China), entonces la primacía estadounidense en Eurasia quedará reducida considerablemente. Lo mismo ocurriría si los dos principales jugadores orientales (China y Japón) se unieran de alguna manera. Por último, el supuesto que sus socios europeos (Francia y Alemania) expulsaran a Estados Unidos de su base en la periferia occidental pondría fin, automáticamente, a la participación estadounidense en el juego sobre el tablero euroasiático...”

Entonces Brzezinski, que como es conocido tiene mayores vínculos con los demócratas que con los republicanos, en sus recomendaciones de política exterior utiliza un marco de referencia con influencias provenientes de lo que genéricamente podríamos denominar el “paradigma idealista”, especialmente todo aquello relacionado con la promoción de la democracia y los derechos humanos en los países que sean candidatos a ingresar a la Unión Europea, de manera que el *“Drang nach Osten”* de la UE es concebido --utilizando un término proveniente del lenguaje militar que no nos parece para nada inocente-- como una *“cabeza de puente democrática”* en donde Ucrania se vuelve objeto de las atenciones de Occidente, es importante recordarlo, desde que se llevó a cabo la *“Orange Revolution”* a mediados de la década pasada.

Por cierto, en el capítulo que se refiere al “gran tablero” de la imaginaria partida de ajedrez del libro de Brzezinski⁸ hay recomendaciones acerca de cómo elaborar --en el largo plazo-- la gestión de los intereses geoestratégicos norteamericanos incluyendo la identificación de *“actores clave”* y las metas que se proponen las elites políticas (con sus posibles consecuencias). Asimismo, todo lo relativo a la

6 Brzezinsky: *Op.cit.* p.47

7 Spykman, de origen holandés, falleció en 1943 pero 2 años antes del fin de la guerra estuvo en condiciones de predecir que el Japón sería derrotado y se convertiría en aliado de Estados Unidos mientras que China -que combatía al lado de las potencias occidentales- se convertiría en su adversario. Al respecto véase: Spykman, Nicholas: *Americas Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt Brace, 1942 pp.7-18; 20-21

8 Emmanuel Todd hace una crítica de esta imagen de Brzezinski subrayando el hecho que *“en la metáfora del tablero hay un ‘no sé qué’ de acto fallido, en el sentido freudiano del término, como un presentimiento del fracaso: no se debería jugar al ajedrez con los rusos, en donde este juego es el deporte nacional”* Todd, Emmanuel: *Après l’Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002, p.171

formulación de “*políticas específicas... para desviar, cooptar y/o controlar a esos Estados para preservar y promover los intereses vitales de Estados Unidos*” que tiene un párrafo digno de citarse *in extenso* dado lo poco frecuente que es que en trabajos académicos aparezcan recomendaciones con tanta claridad y “franqueza”:

“En pocas palabras, la geoestrategia euroasiática de los Estados Unidos debe incluir un control resuelto de los Estados dinámicos desde el punto de vista geoestratégico y una cuidadosa gestión de los Estados catalíticos desde el punto de vista geopolítico, de acuerdo con los intereses gemelos de los Estados Unidos de preservar a corto plazo su poder global más institucionalizado. Para usar una terminología propia de la era más brutal de los antiguos imperios, los tres grandes imperativos de la geoestrategia imperial son los de impedir choques entre vasallos y mantener su dependencia en términos de seguridad, mantener a los tributarios obedientes y protegidos e impedir la unión de los bárbaros”⁹

Suponemos que los Estados dinámicos podrían ser Francia y Alemania, que catalíticos pueden ser los estados “pivotes” (como Ucrania), que se deberían evitar choques entre vasallos (¿Francia y Alemania?) manteniendo su dependencia en términos de seguridad (OTAN), al tiempo que se conserva a los tributarios (¿al conjunto de la UE?) “obedientes y protegidos” y que debe impedirse “la unión de los bárbaros” (¿Rusia, China, Irán, India?).

El hecho importante en todo caso es que si hacemos una lectura del libro de Brzezinski en 2014 en términos de prospectiva y formulación de escenarios y recordamos que ya hace diecisiete años que lo escribió, es notable constatar que estas ideas han constituido la base “bipartidista” de la estrategia norteamericana para Eurasia, especialmente hacia Rusia. De esta manera, la política hacia Ucrania se comprende mucho mejor teniendo en cuenta lo que este distinguido académico y político --que no por casualidad es oriundo de Polonia, país católico tierra natal del papa Juan Pablo II, que jugó un papel fundamental en la caída del comunismo y en la democratización de Europa oriental, escribió en su libro acerca de la “promoción de la democracia”, no sólo como uno de los objetivos de la política exterior norteamericana sino también de la propia Unión Europea.

Por otra parte, es importante tener presente también que las llamadas “intervenciones humanitarias” para proteger a la población civil de ataques realizados por sus propios gobiernos en contexto de conflictos armados internos fue otra de las características de la actuación de varias potencias europeas, no sólo de Estados Unidos, en la última década del siglo pasado. Se tuvo que enfrentar la proliferación de confrontaciones de esta índole no solo en los Balcanes y en la antigua Yugoslavia, sino también en países africanos como Ruanda, en donde se produjo uno de los peores genocidios de la historia reciente o, en otro ejemplo de un importante caso ahora caído en el olvido, en la antigua colonia portuguesa de Timor Oriental (Timor Leste). Ahí, gracias a la intervención de Naciones Unidas, se independizó de Indonesia una población católica y de lengua portuguesa que había sido víctima de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional por parte del gobierno de Yakarta¹⁰.

9 Zbigniew Brzezinski: *El Gran Tablero Mundial*, *Op.cit.* p.48

10 Recordemos que la doctrina de las intervenciones humanitarias (ahora conocida bajo el nombre de “responsabilidad de proteger” o R2P) tiene su origen en las posiciones del médico francés - fue ministro de Exteriores de Francia- Bernard Kouchner. Al respecto véase: Mario Bettati, Pierre Hassner et Jean Christophe Rufin: “*Ingérence: vers un nouveau droit international?*” y Bernard Kouchner: *Le Mouvement Humanitaire*, in: **Le Débat**, novembre-décembre 1991, número 67, Paris, Gallimard, pp.4-39 y también Gareth Evans & Mohamed Sahnoun: “*The Responsibility to Protect*”: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), International Development Research Center, Ottawa, December 2001.

Sin temor a equivocarnos, podemos decir entonces que durante toda la década de los 90 de finales del siglo pasado, la política exterior norteamericana estuvo bajo la influencia del paradigma idealista de las relaciones internacionales. A ello no fue ajeno el éxito que tuvo la intervención ordenada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para restablecer el *statu quo* y devolver la independencia y soberanía a Kuwait durante la primera Guerra del Golfo, en 1991. Caso extraordinario –junto con el de la Guerra de Corea en los años 50- en que el alto organismo mundial actuó en aplicación de la doctrina de seguridad colectiva y de los artículos 39 y 42 de la Carta de Naciones Unidas, máxima expresión del idealismo proveniente del pensamiento de expresidentes norteamericanos como Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt, pero que, como sabemos, hunde sus raíces en la paz de Westfalia y en el Derecho Internacional desde la época de Grocio y la famosa máxima *pacta sunt servanda*.

De manera que la óptica general bajo la cual se juzgaba la política exterior norteamericana durante esos años era la del “intervencionismo” humanitario, porque en la antigua Yugoslavia (durante la época que Brzezinski estaba redactando su libro) dichas intervenciones –por parte de EE.UU. con el auxilio de la OTAN-se produjeron como consecuencia de la incapacidad de Naciones Unidas para asumir efectivamente tareas de protección de la población civil, especialmente después de lo sucedido en Srebrenica.

Y como sabemos, dicha política intervencionista tuvo buenos resultados no sólo gracias a la utilización de la fuerza aérea en una geografía montañosa que hubiese dificultado muchísimo el despliegue de tropas en el terreno, sino que, además, desde el punto de vista de la protección de los civiles, logró que ya que no se repitieron crímenes de guerra (la “limpieza étnica”) al menos en la magnitud y con la impunidad con que habían venido ocurriendo. Todo ello obligó a los contendientes en Bosnia a aceptar la mediación norteamericana y a suscribir los Acuerdos de Paz de Dayton, cuya negociación constituyó un éxito para el presidente Clinton, así que es fácil entender las razones por las cuales el clima general prevaleciente dentro de la *intelligentsia* norteamericana era favorable a dicho intervencionismo, siendo curioso que a favor del mismo coincidían desde ciertos intelectuales “neoconservadores” hasta los “liberales”, como suelen llamarle en Estados Unidos a los demócratas y en general a los intelectuales y académicos de la izquierda política de tipo norteamericano.

Unos años más tarde, la intervención de la OTAN en el Kosovo, aunque contraria al Derecho Internacional porque no fue autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, también fue útil para prevenir ataques a la población civil albanesa (musulmana) y para la caída de Slobodan Milosevic, que posteriormente fue entregado al Tribunal de La Haya. En otras palabras, el “intervencionismo humanitario” fue exitoso en los Balcanes, a pesar de la geografía, de la no utilización de tropas sobre el terreno, de no contar con la bendición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de que todavía habrían de pasar buenos años antes de que se entregara a criminales de guerra como Karadzic y Mladic para ser juzgados, lo cual, dicho sea de paso, fue parte de las condiciones *sine qua non* puestas por la Unión Europea para considerar seriamente la candidatura de Serbia para su ingreso a esta ¹¹.

O sea, que el hecho que existiese ese amplio espectro de sectores sociales e intelectuales en Estados Unidos favorable a las intervenciones humanitarias dado el tipo de conflictos armados que se habían vivido en ese *fin de siècle*, que todavía el terrorismo no mostrara sus garras y que Naciones Unidas se había mostrado inoperante tanto en Ruanda como en Bosnia, contribuyó a la prevalencia de esa mentalidad. A ello deben agregarse los resultados relativamente buenos de la injerencia occidental en la antigua Yugoslavia, pues se

11 Recordemos que hasta ahora solo han sido aceptados como miembros de la UE Eslovenia y Croacia. El resto de países balcánicos todavía se encuentran en la lista de espera, incluyendo el Kosovo, cuya independencia no es unánimemente reconocida.

puso fin a los enfrentamientos, se llevó a juicio en La Haya a numerosos presuntos criminales de guerra, se estabilizó considerablemente la situación política en Eslovenia y Croacia, se logró evitar el inminente estallido en Macedonia, Serbia organizó elecciones y respetó la separación pacífica de Montenegro.

Sólo la situación de Kosovo, cuya independencia no es reconocida por Serbia ni por una mayoría de estados latinoamericanos --o la propia España en la UE--, Rusia, China, la India, Irán y los estados del centro de Asia y del Cáucaso bajo influencia rusa, continúa siendo un motivo de inestabilidad en la región.

Lo anterior, más los ataques terroristas del 11 de septiembre que condujeron a la intervención de la OTAN en Afganistán, explican (no justifican) lo acaecido en Irak en 2003, cuando el presidente Bush decidió invadir ese país con base en una decisión unilateral de su administración que no contó con la aprobación del Consejo de Seguridad y tampoco tuvo base de sustentación legal alguna, pues Sadam Hussein no tenía las armas de destrucción masiva que Washington le acusaba de poseer.

La intervención norteamericana no solo constituyó una victoria pírrica, pues abrió la caja de Pandora del terrorismo y la guerra civil, sino que, como señala apropiadamente Robert Kaplan, en los Balcanes se trataba de intervenir en la parte más desarrollada de los antiguos imperios Habsburgo y Otomano y probablemente esto influyó para que la situación no se degradara más lográndose recomponer -- mal que bien -- los estados de cada exrepública yugoslava; mientras, en el caso de Irak se trataba de la parte más subdesarrollada del imperio turco¹², lo cual hizo posible derrotar fácilmente al ejército iraquí y ocupar Bagdad, pero posteriormente imposibilitó el control del territorio y de la población, lo cual implica “la venganza de la geografía”:

*“It is my contention that in embracing realism in the midst of the Irak War, however uneasily we did so –what we actually embraced without being aware of it was geography, if not in the overt, imperialistic Prussian sense of the Word, then in the less harsh Victorian and Edwardian senses. It is the revenge of geography that marked the culmination of the second cycle in the Post Cold War era, to follow the defeat of geography through air power and the triumph of humanitarian interventionism that marked the end of the first cycle. We were thus brought back to the lowering basics of human existence, where rather than the steady improvement of the world that we had earlier envisioned, what we accepted was the next struggle for survival, and by association, the severe restraints with which geography burdened us in places such as Mesopotamia and Afghanistan”*¹³

Además, la intervención norteamericana provocó una catástrofe humanitaria que perdura hasta la fecha¹⁴, no sólo en Irak sino en todo el Medio Oriente, desastre geopolítico que se ha visto considerablemente agravado de manera reciente debido al ataque de los grupos terroristas del llamado “Estado Islámico”,

12 Y esto se explica porque los Balcanes eran más desarrollados que la Mesopotamia: “*Liberal internationalists, who generally supported intervention in the Balkans but opposed it in Irak, reflect this spirit of distinctions. They intuited, however vaguely, a principal fact of geography: whereas the former Yugoslavia lay at the most advanced, western extremity of the former Ottoman Empire, adjacent to Central Europe, Mesopotamia lay at its most chaotic, eastern reaches. And because that fact has affected political development up through the present, intervention in Irak would prove to be a stretch*” Kaplan, Robert: *The Revenge of Geography*, New York, Random House, 2012, p.37.

13 Kaplan: *Op.cit.* pp.28-29

14 Íntimamente asociado al hecho que una de las peores medidas que pudo haber tomado la administración norteamericana ocupante, fue ordenar la desbandada del ejército de Saddam Hussein: miles de oficiales y centenares de miles de soldados se quedaron sin empleo y perdieron la posición dominante que tenían bajo Saddam. Esto motivó que fueran fácilmente reclutados por los terroristas islámicos para combatir a los chiitas, ahora en el gobierno iraquí gracias a las “elecciones democráticas” que organizó EE.UU. para cumplir con su objetivo sucedáneo de “llevar la democracia a Irak” dando muestras de una típica “*liberal delusion*” como la habría podido llamar Mearsheimer, porque, definitivamente, tales procesos electorales no han tenido nada que ver con la realidad del país.

organizados a partir de la rebelión contra Bachar el Assad en Siria¹⁵. De modo que la pretendida “democratización” de Irak (objetivo “ideal” adoptado de emergencia por la administración norteamericana cuando se percataron del caos provocado por la invasión), en lugar de contribuir a la estabilización del país, ha acelerado su proceso de fragmentación no sólo debido a la peculiar composición étnico religiosa que conforma su población con kurdos en la zona montañosa del norte que poseen un gobierno autónomo cuasi independiente y árabes en la Mesopotamia histórica, que geográficamente son las llanuras semidesérticas de la cuenca de los dos grandes ríos que descienden de la meseta de Anatolia en Turquía: el Tigris y el Eufrates. Pero hay que tener presente que se trata de una población árabe heterogénea desde el punto de vista religioso pues se adscriben a las dos denominaciones típicas de la religión musulmana: una minoría sunita en el centro del país, que cuenta con el apoyo de Arabia Saudita, mientras que los chiitas se ubican en la zona centro/sur, gozan del respaldo del Irán enemigo de los norteamericanos y - por ser mayoría de la población en esa región han triunfado en los procesos electorales lo que les ha permitido instalar gobiernos anti sunitas, lo cual en buena medida explica la furia de los ataques de grupos terroristas contra ellos, pues como Kaplan señala, de nuevo:

“If one have to pick a moment when it became undeniable that the Vietnam analogy had superseded the one of Munich, it was February 22, 2006, when the shiite al-Askariyah Mosque at Samarra was blown up by Sunni al-Qaeda extremist, unleashing a fury of inter-communal atrocities in Iraq, which the American military was unable to stop. Suddenly, our land forces were seen to be powerless amid the forces of primordial hatreds and chaos. The myth of the omnipotent new United States, born in Panama and the First Gulf War, battered a bit in Somalia, then repaired and burnished in Haiti, Bosnia and Kosovo, was for the time shattered, along with the idealism that went with it”¹⁶

Entonces, como dice Kaplan, la “derrota de la geografía” en los Balcanes (y el éxito de las intervenciones humanitarias de EE.UU.) marcó un primer ciclo del pensamiento de la post Guerra Fría, pero en el segundo ciclo la geografía se desquita con una revancha terrible –en Irak y en Afganistán- y obliga a prescindir del idealismo y retornar al realismo¹⁷ (hay que abandonar esos países a su propia “mala suerte” y sacar las tropas que sólo se desgastan en guerras interminables) o, al menos eso se pensaba en los círculos académicos norteamericanos.

A la luz de este análisis cabe ahora preguntarse cómo en medio de la debacle provocada en el Medio Oriente por las llamadas “primaveras árabes”, que no tuvieron nada ni de primaveras ni de democráticas¹⁸ (como se puede percatar cualquiera con solo recordar lo que ha ocurrido en Egipto, en Libia, en Yemen, en Siria y ahora –de nuevo- en Irak) es posible que los Estados Unidos –y lo que es peor, a la Unión Europea- hayan retornado al intervencionismo “pro democracia” en Ucrania acosando y hostigando a Rusia en su propio traspatio geopolítico ¿A qué se debe la utilización de estas “*liberal delusions*” tratando de justificar lo injustificable desde la perspectiva de la teoría de la democracia propia del paradigma

15 Recordemos que ante la utilización de armas químicas por el dictador sirio, EE. UU. estuvo a punto de atacarlo con golpes aéreos punitivos, lo cual se evitó *in extremis* gracias a la diplomacia rusa que convenció a El Assad para que entregara dicho armamento a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) de Naciones Unidas. Pero si El Assad hubiese sido derribado por EE. UU. ahora el gobierno de Siria estaría en manos de los terroristas del “Estado Islámico”, para regocijo de los yihadistas del mundo.

16 Kaplan: *Ibid.* p.20

17 A la teoría realista de las relaciones internacionales, la clásica, con raíces en Maquiavelo o Hobbes y exponentes contemporáneos de la talla de Morgenthau, Kennan, Kissinger, Waltz, Aron o Mearsheimer.

18 Exceptuando, probablemente, el caso de Túnez, en donde todo comenzó...

idealista? Volveremos a este punto más adelante sugiriendo un par de hipótesis explicativas, pero a continuación veamos lo que se piensa en Rusia.

3. LO QUE PIENSA EL KREMLIN.

En el número de julio/agosto del *Foreign Affairs*, se publica un artículo de Alexander Lukin, vicepresidente de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia y director del Centro de Estudios de Asia Oriental de la Organización de Cooperación de Shanghai en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú¹⁹. Lukin sostiene que las semillas de la crisis ucraniana se sembraron inmediatamente después del fin de la Guerra Fría, cuando los occidentales tuvieron la opción de asimilar a Rusia en el sistema defensivo occidental o despojarla de todas las piezas de su esfera de influencia, y que, a pesar de que el propio George Kennan y los liberales rusos insistieron en no antagonizar a Rusia buscando la absorción de las exrepúblicas soviéticas y otros estados pequeños (“que de todos modos terminarían vinculándose a Occidente”), los presidentes Bill Clinton y George W. Bush escogieron la segunda opción, agregando 12 nuevos miembros a la OTAN al mismo tiempo que trataban de convencer a Rusia que estacionar tropas en las fronteras de Rusia con Lituania, Estonia, Letonia, Polonia o Rumania no amenazaba su seguridad.

Esto tomó por sorpresa a los líderes rusos, nos dice Lukin, que esperaban que ambos lados incrementarían su cooperación mostrándose receptivos a los intereses de cada quién y suscribiendo compromisos mutuamente aceptables, de modo que, a pesar de haber “hecho su parte” aceptando sumarse al orden internacional dirigido por Occidente, no hubo reciprocidad. Se mantuvo la mentalidad de tipo “juego suma cero” y esto, obviamente, fortaleció a todos aquellos que en la misma Rusia se oponían a una relación de cooperación y amistad con Occidente. La política de apoyo occidental a nacionalistas en las antiguas repúblicas soviéticas ha estimulado la opresión de las minorías rusas en los algunos países bálticos (por ejemplo, 6% de la población de Estonia y 12% en Letonia son rusos que no tienen derecho a voto o recibir educación en su idioma) lo cual fue determinante para que, ante la amenaza de estacionar fuerzas de la OTAN en Crimea que sacarían a la flota rusa del Mar Negro –en donde la mayoría de la población es rusa–, se tomara la decisión de convocar al referéndum que decidió sobre la anexión de ese territorio.

Por otra parte, Lukin lamenta el hecho que la política rusa destinada a promover procesos de integración, unión aduanera o seguridad colectiva (la Comunidad Económica Euroasiática o el Tratado de Seguridad Colectiva) con los antiguos países miembros de la URSS sea visto por Occidente como un intento de restauración del viejo imperio soviético, cuando se trata del legítimo derecho a promover la cooperación y la integración entre las exrepúblicas soviéticas, de los cuales sólo las 3 repúblicas bálticas se han alejado permanentemente al hacerse miembros de la UE y de la OTAN. Ese tipo de problemas se presentan también en países como Moldavia, Georgia y Ucrania, en donde “*partes importantes de la población tienen tal grado de vínculos económicos, culturales y familiares, incluso que simplemente no es posible imaginar ninguna ruptura radical*”. En cuanto a la unión aduanera con Bielorrusia y Kasajastán, se esperaba que Ucrania formara parte también de ella, lo cual dio lugar a las dificultades que desde el punto de vista arancelario representa el Acuerdo de Asociación con la UE.

También se hace hincapié en el proyecto ruso de establecimiento de una “Unión Euroasiática”, reiterando que la misma busca asociarse, no rivalizar ni con los europeos ni con otras instancias de integración

19 Alexander Lukin: *What the Kremlin is Thinking. Putin's Vision for Eurasia*, in *Foreign Affairs*, July/August 2014, pp. 85-93

mundiales. Para que la unión sea efectiva, se requiere que sea “natural” y “voluntaria” y se fundamente en valores propios de Eurasia, puesto que en donde los antiguos “eslavófilos” veían la naturaleza especial de la civilización rusa, es decir, en el contraste entre el individualismo occidental y el colectivismo de la comunidad campesina, los “euroasianistas” añaden los vínculos del pueblo ruso con los pueblos de habla turca del centro de Asia. A estos también se les llama “turianos”; con una civilización originaria de la antigua Persia con, entre otros aspectos de distinción cultural, un modelo político y económico “esencialmente autoritario”, pues a pesar de valorar la iniciativa privada, dicho modelo condena el predominio excesivo del mercado sobre el Estado --como ocurre en Occidente--, enfatizando además el papel que juegan las religiones tradicionales como la cristiandad ortodoxa, el budismo o el islam dado que:

“..aunque sean dudosas las reivindicaciones Euroasiáticas sobre la civilización Turania dicha teoría goza ahora de una amplia popularidad no sólo dentro de una parte significativa de la elite política rusa sino también en Kasajastán, Kirguistán y otros estados centroasiáticos en donde viven los descendientes de los turianos. Aunque las viejas ideas de los euroasianistas puedan parecer artificiales, el plan para establecer una Unión Euroasiática no lo es. La cultura y los valores de muchas de las antiguas repúblicas soviéticas son realmente diferentes de (la cultura) que prevalece en Occidente. El liberalismo secular, con su rechazo de los valores absolutos que las religiones tradicionales tienen como recibidos por orden divina, puede estar en ascenso en Europa o en Estados Unidos, pero en estas antiguas repúblicas soviéticas todas las grandes religiones --cristiandad ortodoxa, islam, judaísmo y budismo-- están experimentando un renacimiento.”²⁰

A lo anterior Lukin agrega un párrafo sobre la cultura que es digno de todo un comentario por separado (que no estamos en condiciones de hacer en el marco de este artículo) acerca de la importancia del pensamiento religioso tradicional y de la posibilidad de que la cultura sea el fundamento para establecer esa “Unión Euroasiática”, que se sustentaría en valores originarios de las grandes religiones (la cristiandad ortodoxa, el islam el judaísmo y el budismo), las cuales están experimentando un renacimiento. Lukin hace referencia al pensamiento de los líderes religiosos del cristianismo ortodoxo de la siguiente manera:

“La mayoría de habitantes de estos estados post-soviéticos también resienten que la gente en Occidente los consideren como atrasados o reaccionarios. Sus líderes religiosos, que cada vez gozan de mayor popularidad e influencia están de acuerdo en que, después de todo, el progreso puede ser visto de diferentes maneras. Si se piensa que el significado de la vida humana es tener mayores libertades políticas y adquirir riqueza material, entonces la sociedad occidental va hacia adelante. Pero si se piensa, como los cristianos tradicionales lo hacen, que la venida de Cristo fue el más importante desarrollo de la humanidad, entonces la riqueza material aparece como mucho menos importante, porque esta vida es efímera y el sufrimiento nos prepara para la vida eterna, la cual es obstaculizada por las riquezas materiales. Los tradicionalistas religiosos ven la eutanasia, la homosexualidad y otras prácticas que el Nuevo Testamento repetidamente condena como algo que no representa progreso sino regresión a tiempos paganos. Vista con estos lentes la sociedad occidental es más que imperfecta: es el centro del pecado. Una gran mayoría de creyentes cristiano ortodoxos en Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia concuerdan con esta perspectiva al igual que mucha gente en Asia Central. Y estas creencias han hecho llegar al poder líderes que apoyan la integración de las antiguas repúblicas soviéticas. También han ayudado a

20 Lukin: *Op.cit.* p.92

que Putin tenga éxito estableciendo un centro de poder independiente para Eurasia. La intervención Occidental mientras tanto, sólo ha servido para consolidar más tal poder.”²¹

Lo que se dice en el párrafo anterior es bastante novedoso, especialmente si tomamos en cuenta (independientemente del contenido, que requeriría un análisis por separado) que proviene de una importante personalidad académica del *establishment* intelectual ruso (lo que ellos suelen llamar la *intelligentsia*), porque hace evidente que las elites políticas rusas están intentando acercarse de manera genuina a la comprensión de la cultura de los países en donde, durante la época soviética, se ejercía un dominio neocolonial puro y duro. Además, todo indica que hay un esfuerzo por entender mejor el papel que desempeña la religión en la cultura popular, no sólo en tanto que práctica legítima sino también como referente esencial de la identidad cultural euroasiática en proceso de construcción²², así como un ensayo para diferenciar claramente Europa de Eurasia. O bien –para decirlo utilizando la perspectiva teórica de Samuel Huntington–, por acercarse a la naturaleza propia de una civilización Euroasiática que es distinta de la civilización Occidental, lo cual –por cierto– no sólo es el caso de Rusia y los países de Asia Central, sino también de Turquía, en tanto que heredera del antiguo Imperio Otomano.

Finalmente, Lukin señala algo fundamental que merece destacarse no solo porque coincide con el pensamiento de John Mearsheimer, sino porque propone el cambio de una posición de confrontación a otra que él llama de “compromiso constructivo”, destacando el hecho que aún durante la Guerra Fría fue posible alcanzar acuerdos sobre el status de neutralidad para países como Finlandia y Austria, entendimientos que no solo no socavaron el sistema democrático ni la “orientación general europea” de tales países sino que también demostraron ser útiles para su economía y su “reputación internacional”. No es por casualidad, nos recuerda Lukin, que fue en Finlandia, un estado neutral con fuertes vínculos tanto con Occidente como con la Unión Soviética, en donde se llevaron a cabo las conversaciones que desembocaron en la firma de los Acuerdos de Helsinki, los cuales jugaron un gran papel en la disminución de las tensiones de la Guerra Fría. De manera que él no ve por qué no se podría intentar lo mismo en el caso de Ucrania: “*The solution to the current crisis similarly lies in providing international guarantees for both Ukraine’s neutral status and the protection of its Russian-speaking population*”²³. La alternativa sería mucho, mucho peor, concluye Lukin: la desintegración de Ucrania y otra prolongada confrontación de Rusia con Occidente.

4. HIPÓTESIS.

Si en lugar de considerar lo hasta ahora expuesto como “teoría” y lo utilizamos como un marco de referencia metodológico para la construcción de hipótesis explicativas, podemos decir que hasta ahora hemos examinado los supuestos realistas, de Mearsheimer y de Lukin. Para el primero, la intervención occidental en Ucrania es consecuencia de las “ilusiones” o falsos conceptos que han utilizado las administraciones demócratas (“liberales”) en política exterior, siendo evidente en el caso de Ucrania que –por razones geopolíticas– Rusia, que se opuso desde un principio a la ampliación de la OTAN, reaccionaría en la forma drástica que lo hizo (anexión de Crimea, apoyo a los separatistas) frente a una

21 Lukin: artículo citado, pp. 92-93 (traducción libre del autor)

22 Lo que en Occidente intentó hacer en algunas ocasiones el papa anterior, Benedicto XVI, dada su condición de académico, además de ser la máxima autoridad religiosa de la iglesia católica.

23 “de manera similar, la solución para la crisis actual radica en proveer de garantías internacionales tanto el status de neutralidad de Ucrania como para la protección de su población de lengua rusa” Lukin: *Op.cit.* p.93

política que –conforme a la estrategia diseñada por Zbigniew Brzezinski desde los años 90– buscaba establecer una “cabeza de puente democrática” en Ucrania.

Por su parte Lukin, en “Como Piensa el Kremlin” coincide básicamente con el punto de vista de Mearsheimer, añadiendo las razones por las cuales Occidente no debería temer una política exterior rusa que no está destinada a reconstruir el viejo imperio soviético sino al establecimiento de la “*Unión Euroasiática*”, cuyos principales objetivos son edificar una nueva identidad cultural con aquellos países que se asocien al proyecto libremente, promoviendo la seguridad colectiva, la cooperación, y la integración económica y comercial. Ambos coinciden en que se impone una salida negociada al conflicto, que tendría como propósito principal declarar neutral a Ucrania aunque Lukin agrega la cuestión relativa a la necesidad de dar garantías para la protección de los ucranianos de lengua rusa.

Por otra parte, aunque la principal hipótesis que podríamos llamar “idealista” de la crisis ucraniana ha sido descalificada más que por los planteamientos realistas, por la situación *in situ*, también es claro que para llevar a cabo la “falsabilidad” (en el sentido popperiano del término) de dicho planteamiento se requiere de una verificación empírica que por razones evidentes no es posible realizar ya que habría que realizar una investigación de campo en el lugar²⁴.

Conviene entonces ponerle atención a otras hipótesis explicativas acerca de las causas de reanudación de la Guerra Fría que no se han tomado en cuenta precisamente porque nunca se tradujeron en acciones de política exterior, como en cambio sí lo fueron las propuestas geoestratégicas de Brzezinski, las cuales cristalizaron en acciones concretas (la movilización de “*Euromaidan*”; el “Acuerdo de Asociación” con la UE que ya fue firmado por el nuevo gobierno pro occidental de Kiev) con los resultados que están a la vista.

Otra hipótesis explicativa de la crisis actual entre Rusia y Occidente, con las mejores raíces en el paradigma del desarme y del Derecho Internacional –vale decir en el “idealismo”-- nos la proporciona John Feffer, director de un “*think tank*” norteamericano denominado “*Foreign Policy in Focus*”, quien en un artículo reciente sostiene que la Guerra Fría nunca terminó, que Vladimir Putin no la está reviviendo sino que fueron los Estados Unidos los que fallaron al no terminarla cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo y que esto se debe por una parte a la no disolución de la OTAN y por la otra a la no eliminación completa de las armas nucleares, es decir, al estancamiento de las negociaciones de desarme atómico.

Feffer inicia su artículo refiriéndose a la Guerra de los Cien Años, librada entre Francia e Inglaterra de 1337 a 1453, con una tregua de 1389 hasta 1415, cuando el monarca inglés Henry V la rompió en la Batalla de Agincourt, de manera similar a la tregua en la Guerra Fría que –según el análisis de Feffer- habríamos tenido entre 1989 y 2014, ahora rota por los acontecimientos de Ucrania. Para Feffer, si los Estados Unidos hubiesen disuelto a la OTAN –al igual que hicieron los rusos con el Pacto de Varsovia– y promovido la abolición de las armas nucleares en un tratado similar al de la “opción cero” que se negoció y suscribió (el tratado INF) en la época de Reagan/Gorbachov para dismantelar todos los cohetes de alcance medio

24 La hipótesis de los pro occidentales se podría formular, más o menos, de la siguiente manera: los ciudadanos de Ucrania ven en el modelo de la Unión Europea como un ideal de democracia digno de replicarse en su país y traer la cooperación que se necesita para promover el desarrollo y la paz, debido a lo cual se ha suscrito el “Acuerdo de Asociación” que prepara el posterior ingreso de Ucrania a la UE, siendo este el motivo por el cual también aspiran a ingresar a la OTAN, pero no se trata de antagonizar o poner en peligro la seguridad de Rusia.

instalados en Europa pero aplicado al armamento estratégico²⁵, apoyando a la vez la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en Europa que incluyera a Rusia, entonces la Guerra Fría habría fallecido “de muerte natural”.

Como esto no ocurrió, lo único que en realidad el mundo ha conocido hasta ahora es una tregua, de allí la crisis en Ucrania, la batalla por las fronteras en el Medio Oriente, la península coreana que permanece dividida entre adversarios implacables, las tensiones con China por Taiwán y por frontera marítima con Japón, Filipinas etc.:

“No se trata de que Estados Unidos sacara de la tumba a su adversario ruso debido a alguna equivocada nostalgia, sino que la inevitable consecuencia de nuestra negativa a restringir nuestras ambiciones globales necesariamente creó una contrafuerza. Al final de cuentas es pura física: por cada acción hay una igual y opuesta reacción”²⁶.

Finalmente, hay otra hipótesis sobre el conflicto ucraniano donde, aunque su autor no sea *strictu sensu* un académico del campo de las relaciones internacionales, dada la naturaleza esencialmente interdisciplinaria de estas últimas, sus ideas son perfectamente ubicables dentro de la perspectiva “constructivista”²⁷ si tomamos como punto de partida las raíces económicas del nuevo poder hegemónico que Alemania posee en Europa. Se trata de Emmanuel Todd, demógrafo e investigador francés conocido sus trabajos de prospectiva política en el campo de las relaciones internacionales²⁸.

En efecto, en una entrevista reciente Todd presenta una serie de cuadros y gráficas para verificar de qué manera el poderío alemán, no sólo al interior de la Unión Europea sino también a escala mundial, se proyecta hacia el surgimiento de una nueva potencia hegemónica. Aunque el proceso de integración europeo haya sido conducido desde sus inicios por el eje París/ Berlín, gracias a la reunificación alemana final de la Guerra Fría, la reconfiguración del poder al interior de la UE se realizó en beneficio de Alemania no sólo por el incremento territorial y demográfico (de 60 millones de habitantes, Alemania pasó a tener más de 80, siendo el país más poblado de la UE), sino por la envergadura de su producción industrial y el dinamismo de sus elites empresariales. Berlín alcanzó pronto una preponderancia que se ha visto incrementada por la reciente crisis financiera, ya que siendo el principal acreedor y conductor de la política monetaria (la sede del Banco Central Europeo está en Frankfurt), ha logrado imponer drásticas medidas de austeridad destinadas a obtener el pago de la deuda. lo que ha afectado a países como Italia, Grecia, Portugal, España e Irlanda, pero ha beneficiado a la economía alemana. En cuanto a Francia, a

25 Se compone de los proyectiles de largo alcance (ICBM, más de 5,000 kms), cuyas reducciones se han venido negociando en el marco del tratado START firmado con posterioridad al fin de la Guerra Fría, pero que como su nombre lo indica no supone el desmantelamiento total del armamento nuclear intercontinental sino únicamente su reducción, lo cual implica –evidentemente– que a nivel militar la bipolaridad estratégica también se mantiene ya que desde ese punto de vista continuamos viviendo en un sistema internacional de estructura bipolar, lo que contribuye a explicar desde la instalación de nuevas defensas antimisiles en Polonia hasta el intento de EE. UU. por incorporar a Ucrania a la OTAN.

26 John Feffer: “*The Cold War Never Ended. Vladimir Putin is not reviving the Cold War. Rather, the U.S failed to end it when it had the chance*”, Foreign Policy in Focus, September 10, 2014

27 El constructivismo es una teoría de las relaciones internacionales que, básicamente, sostiene que el concepto de poder siendo “socialmente construido”, su significado (y utilización) depende del contexto socio económico, político e histórico. Es claro entonces que el concepto (definición) de poder que posee actualmente Alemania no es el mismo que el que tuvieron los nazis en la época de la Segunda Guerra Mundial ya que Ángela Merkel no necesita de la *wehrmacht* para imponer sus políticas económicas a toda la Unión Europea. Al respecto Cf. Alexander Wendt: *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder* in : Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm.1, marzo de 2005, Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales (GERI), Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid (GERI-UAM, pp. 1-47)

28 Emmanuel Todd: *La Chute Finale. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique*, Paris, Robert Laffont, 1976 y del mismo autor *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002.

pesar de tener un gobierno socialista, no ha sido capaz ni de oponerse a la austeridad ni de negociar con la canciller Merkel políticas económicas menos dañinas para los intereses de los trabajadores o que por lo menos contribuyan a la reducción del desempleo y a darle un impulso al crecimiento económico.

Como dice Paul Krugman en un artículo reciente²⁹, por su buen desempeño económico Francia era el único país en condiciones de exigir a Alemania un cambio en las políticas de austeridad que han provocado el estancamiento económico y castigan a los trabajadores en toda Europa, pero no lo ha hecho, de allí el record de impopularidad que sufre el presidente François Hollande en las encuestas y el triunfo de la extrema derecha en las recientes elecciones europeas.

Para Todd, la debilidad del presidente francés ha abierto las puertas para el resurgimiento de la hegemonía alemana que conduce ahora el *Drang nach Osten* económico en la medida que no sólo se trata de una cuestión estratégica (el control del *heartland* euroasiático, como le llamaba Mackinder y con el que soñaron Ratzel y Haushofer), sino que ahora puede realizarse gracias al poderío económico alemán sin necesidad de utilizar fuerzas militares, ya que de la “protección” del país al otro lado del Rhin se encarga la OTAN y, por ende, el gasto en defensa norteamericano.

Asimismo, dado que Berlín ya ha afianzado su poder en toda la Unión Europea gracias a la fuerza de su economía, ahora se habría propuesto la conquista de países como Ucrania, que por no ser todavía miembros de la UE tampoco se encuentran, por ahora, en la órbita de dominación alemana como le ocurre a toda la antigua Europa del Este (con la notable excepción actual de la Hungría nacionalista de Victor Orban). Este proceso es descrito por Todd de la siguiente manera:

“La verdadera potencia emergente antes que Rusia es Alemania. Ha logrado hacer un camino prodigioso para superar las dificultades económicas derivadas de la reunificación hasta el restablecimiento económico y la toma de control del continente entero en los últimos cinco años. Todo amerita una reinterpretación porque la crisis financiera no solo demostró la solidez de Alemania sino su capacidad para utilizar la crisis de la deuda para controlar al conjunto de Europa. Si uno se libera de la retórica arcaica de la Guerra Fría y deja de agitar la banderita ideológica de la democracia liberal y sus valores, si cesa de escuchar el bla bla bla europeísta para observar la secuencia histórica en curso de manera brutal y casi infantil...se constata que: 1) durante los últimos cinco años Alemania ha tomado el control del continente europeo en el plano económico y político, y 2) en los últimos cinco años Europa está virtualmente en guerra con Rusia... Alemania juega un rol complejo, ambivalente (con) dos sombreros: Europa es Alemania y Alemania es Europa”³⁰

Un análisis económico y social demuestra, según Todd, que es gracias al aporte de los trabajadores de los países de la antigua *mitteleuropa*, que Berlín ha construido su nuevo imperio económico siendo un hecho que Alemania substituyó a Rusia en el dominio sobre Europa Oriental. De manera que --de acuerdo con esta misma lógica de expansión económica-- ahora la industria alemana estaría interesada no sólo en los bajos salarios de una mano de obra que, sin embargo, gracias al socialismo posee un elevado nivel educativo, sino también en el mercado “libre de aranceles” (gracias al Acuerdo de Asociación) de Ucrania, que además constituye puerta de entrada al mercado ruso³¹. En síntesis, para Todd, la Unión Europea de hoy en día es fundamentalmente Alemania como potencia que se encuentra en camino de recuperar

29 Krugman, Paul: *La caída de Francia*, in: IRIPAZ News, 18 septiembre 2014

30 Emmanuel Todd: *L'Allemagne tient le continent européen*, Une interview d'Olivier Berruyer, Les crises.fr, 1 septembre 2014, Paris, p.5

31 El gobierno ruso ya ha anunciado que impondrá aranceles a las mercancías provenientes de Ucrania.

su condición imperial del pasado y de amenazar incluso la hegemonía mundial de Estados Unidos, de manera que:

“Si pasamos al mundo del realismo estratégico que considera la realidad de las correlaciones de fuerza sin referencia a valores, reales o míticos, se constata que hoy en día existen dos grandes mundos industriales desarrollados, Estados Unidos por una parte y este nuevo imperio alemán por la otra. Rusia es una cuestión secundaria. Uno debe visualizar completamente otra cosa para los veinte años que se vienen como conflicto Este-Oeste: el crecimiento de poderío del sistema alemán sugiere que los Estados Unidos y Alemania van al conflicto. Se trata de una lógica intrínseca fundada sobre relaciones de fuerza y de dominio. En mi opinión es irreal imaginar una entente pacífica para el futuro...Al final tenemos que constatar que los dos bloques --americano y alemán—son antagonistas por naturaleza. Combinan todos los elementos generadores de conflicto: ruptura del equilibrio económico bruto, diferencia de valores. Mientras más pronto se pueda dejar a Rusia fuera de juego, en crisis o marginalizada, más pronto se expresarán tales diferencias”³²

En otras palabras, y a pesar del sombrío pronóstico de un escenario conflictivo que no augura nada bueno para el futuro de las relaciones entre una Unión Europea hegemonizada por Alemania y los Estados Unidos, como todo esto depende de “poner a Rusia fuera de juego” –según Todd— se puede pensar que, si Moscú se mantiene como actor importante entonces el conflicto Washington/ Berlín que Todd avizora tampoco sucedería. O sea, que el fortalecimiento de Rusia es conveniente para todo el mundo, dado que si para evitar el estallido de esa confrontación latente en el largo plazo entre Washington y Berlín se necesita a Moscú como factor de equilibrio, esto también supone que poner en marcha un proceso de paz o “arreglo pacífico de la controversia” es fundamental.

Lo anterior implica también que, y este es nuestro propio punto de vista, la utilización del marco normativo que proporciona el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, recuperando al paradigma idealista y al Derecho Internacional como instrumento de la solución del conflicto ucraniano, es el camino más apropiado a seguir por todos los actores involucrados en el mismo.

5. CONCLUSIONES.

Partiendo de lo aseverado por John Mearsheimer en su artículo del *Foreign Affairs*, que responsabiliza a Occidente por la rebelión de los separatistas pro rusos en Ucrania en la medida en que fue el derrocamiento del presidente Yanukovich lo que condujo tanto a la anexión de Crimea como al estallido de la violencia en ese país, hemos examinado de qué manera el proceso de expansión hacia los antiguos países del bloque comunista, tanto de la OTAN como de la Unión Europea, fue determinante de la percepción rusa de estar siendo rodeados o cercados militarmente por una fuerza amenazante en un territorio cuya geografía carece de fronteras naturales, ya que se trata de un espacio llano por donde han penetrado fuerzas invasoras a lo largo de la historia tanto desde el oriente --las hordas asiáticas y los mongoles -- como desde occidente: las tropas napoleónicas durante el siglo XIX y las divisiones del ejército alemán durante las dos guerras mundiales del siglo pasado.

Esa manera de ver las cosas es compartida por el académico ruso Alexander Lukin, quien agrega, en otro orden de ideas, que Occidente no debería sentir temor alguno de Rusia, que Moscú no está tratando de

32 Todd: op.cit. pp 24-26 (traducción libre del francés hecha por LAP)

reconstruir ni el modelo imperial de los zares ni el imperio soviético y que el propósito del presidente Putin, al promover el establecimiento de una “*Unión Euroasiática*” con los antiguos países miembros de la URSS, no es otro que poner en marcha un proceso de integración al estilo europeo. En el marco de dicho proceso de integración, cada país, manteniendo su independencia soberana, aspiraría a dotarse de una identidad cultural distinta de la occidental en la medida que la religión cristiana ortodoxa impregna y da forma a una cultura euroasiática que se nutre con los valores de las grandes religiones que se practican en esa región del mundo, es decir, el islam, el budismo y el judaísmo, cuya renovada presencia e importancia es –según Lukin– otra característica distintiva respecto a Occidente, donde la religión ha disminuido su influencia.

Por otra parte, desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales, ambos académicos pueden ser considerados como realistas en su enfoque, aunque la propuesta de la neutralidad de Ucrania como una salida al conflicto (en la que ambos también coinciden) requeriría de una negociación que en las circunstancias actuales sería muy difícil de realizar bilateralmente. Y no sólo porque ya se ha intentado (sólo se han obtenido acuerdos de alto al fuego poco respetados), sino porque el planteamiento de obtener garantías internacionales para proteger a la población de lengua rusa es un asunto muy complejo de ser resuelto en tratativas directas lo más apropiado parece ser recurrir a alguna de las modalidades de intermediación previstas por la Carta de Naciones Unidas.

En lo relativo a la pequeña historia de los marcos de referencia teórica aplicables, también nos pareció pertinente recordar que la política actual de Estados Unidos y de la OTAN hacia Ucrania tiene sus raíces en los planteamientos geopolíticos del académico de origen polaco Zbigniew Brzezinski, muy influyente en los círculos de pensamiento del partido Demócrata, para quien la “construcción de una cabeza de puente democrática” en Europa del Este fue el escenario de prospectiva política elaborado desde mediados de los años 90 del siglo pasado, en tanto que “imperativo geoestratégico” destinado a consolidar la supremacía estadounidense en esa parte del mundo. Dicho “imperativo” que ha venido sirviendo de guía para la política exterior bipartidista desde entonces.

Mearsheimer ha criticado dichas políticas por su carencia de realismo y por la búsqueda de objetivos “ideales” de política exterior –promover “el cambio de régimen” para consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos, por ejemplo– que resultan inaplicables en coyunturas como las de Irak y Siria o bien se convierten en puras banderas ideológicas que ocultan otros objetivos. Así es como ocurre en el caso ucraniano con la expansión de la OTAN y el cerco militar a Rusia, o bien con la ampliación de la Unión Europea para servir a los intereses económicos del gran capital alemán según Todd.

En cuanto a los escenarios previsibles para el mediano o largo plazo, Todd visualiza un futuro en el cual Alemania estaría condenada a chocar con Estados Unidos, aunque dicha confrontación ocurriría siempre que Rusia sea puesta fuera de juego por los Estados Unidos, objetivo muy difícil de lograr dada la clarividencia política y la habilidad estratégica de que ha dado muestra el presidente Putin, quien hasta ahora ha sido el único contrapeso efectivo para la hegemonía norteamericana, lo que convierte a Moscú en factor decisivo del equilibrio de poder regional.

Nuestra conclusión principal es, sin embargo, que a pesar del hecho que es absolutamente cierto lo que sostiene John Feffer cuando señala que la Guerra Fría nunca terminó por lo cual hasta ahora sólo hemos vivido una tregua de 25 años (como sucedió durante la Guerra de los Cien años entre Inglaterra y Francia) y que el rompimiento actual de dicha tregua se debe a que nunca se disolvió la OTAN y a que tampoco se llevaron a negociaciones destinadas no reducir sino a eliminar completamente armamento nuclear

estratégico sino su eliminación completa aunque esto sea una verdad irrefutable lo que vendría a ser la conclusión lógica (disolver la OTAN, desarme nuclear completo) no se apega a la realidad.

De manera que dicha conclusión lógica vendría a ser considerada como “idealista”, no en el sentido que no sea válido proponerse objetivos de ésta naturaleza en política exterior, pero si en el sentido que, siendo la política el “arte de lo posible”, defender lo que se hizo en aquella época supone tomar en cuenta que tampoco hubiese sido factible proceder de otra manera en la coyuntura de 1989-91, lo cual significa que ambas potencias actuaron de la manera más “realista” que era posible hacerlo en aquel entonces. Sin embargo, habiendo dicho esto, tenemos también que aceptar que en la coyuntura de este nuevo siglo que se inicia, proponerse una opción “cero” en cuanto a las armas nucleares no es un objetivo irreal para todas las potencias nucleares (los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más India, Pakistán, Israel y Corea del Norte) como un nuevo punto de agenda, por ejemplo, a ser introducido en los trabajos de la Conferencia de Desarme en Ginebra, que ya ha negociado con éxito no solo las convenciones para la prohibición de las armas químicas y biológicas sino también la de prohibición de pruebas nucleares y actualmente negocia nuevos tratados en materia de materiales fisibles y para evitar una carrera armamentista en el espacio exterior³³. O sea que en el mediano y largo plazo la salida de las negociaciones de desarme viene a ser la más adecuada para satisfacer ambos paradigmas, el idealista y el realista.

En síntesis, si se trata de ser “realistas” de nuevo en la coyuntura presente, caracterizada por la reanudación de las hostilidades entre las dos grandes potencias nucleares, nuestro punto de vista es que lo que se debería buscar es el puro y simple restablecimiento del equilibrio de poderes (que ha estado a punto de ser destrozado por la ofensiva presente de la OTAN contra Rusia), recurriendo al esquema clásico de negociaciones de paz o el arreglo pacífico de controversias como les llama el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas de modo que sea posible arribar a la salida sugerida por dos distinguidas personalidades del mundo académico – demostrando así la utilidad práctica tanto de la Academia como de la Ciencia-- el norteamericano John Mearsheimer y el ruso Alexander Lukin, cuando ambos proponen la **neutralidad** de Ucrania como solución al conflicto. Ya Finlandia y Austria, nada menos, demostraron en plena Guerra Fría -- antes de la tregua de las dos décadas, como diría Feffer-- tanto la viabilidad como la funcionalidad pragmática de tal tipo de arreglo para el corto y el mediano plazo. Esta posición satisface plenamente los requerimientos del idealismo.

Sin embargo, reflexionamos sobre el largo plazo y pensamos analógicamente en lo que podrían decir los historiadores del futuro, o dicho de otra manera si quisiéramos aplicar a la prospectiva una visión de tipo *longue durée* como la de Fernand Braudel, entonces tendríamos que utilizar el enfoque de la paz positiva (Galtung), que incluye la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, y para llegar a este necesitamos de la ausencia de guerra y sobre todo, de la ausencia del riesgo de una conflagración nuclear, es decir, necesitamos del desarme. En otras palabras, no puede haber una verdadera paz sin la realización plena de todo ello, pero para que eso sea posible --a escala planetaria y no sólo de unos cuantos países--, la humanidad deberá empeñarse todavía durante largo tiempo.

En suma, con lo expuesto hemos intentado demostrar cómo, sirviéndonos de una metodología holista e integral, tanto el realismo como el idealismo pueden ser contemplados como las dos caras de una

33 FMCT y PAROS. En cuanto a las convenciones que prohíben las armas químicas, estas son el origen de organizaciones como la OPAQ en La Haya y la CTBTO en Viena.

misma moneda lo cual, a su vez, nos permite visualizar mejor cuales son los caminos requeridos para la construcción de la paz.

BIBLIOGRAFÍA

Brzezinski, Zbigniew: *El Gran Tablero Mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, Barcelona, 1998

Bettati Mario, Hassner Pierre et Rufin, Jean Cristophe: "Ingérence: vers un nouveau droit international?" y Kouchner, Bernard: *Le Mouvement Humanitaire*, in: **Le Débat**, novembre-décembre 1991, numéro 67, Paris, Gallimard.

Evans, Gareth & Sahnoun, Mohamed: *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), International Development Research Center, Ottawa, December 2001.

Feffer, John: *The Cold War Never Ended. Vladimir Putin is not reviving the cold war. Rather the US failed to end it when it had the chance*, in: Foreign Policy in Focus.

Haushofer, Karl: *Los fundamentos geográficos de la política exterior*, in: Revista Geopolítica (s), Revista de Estudios sobre Espacio y Poder, Universidad Complutense de Madrid, 2012 vol.3, Num.2, pp.329-336, Kaplan, Robert: *The Revenge of Geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*, Random House, New York, 2012.

Lukin, Alexander: *What the Kremlin is Thinking. Putin's Vision for Eurasia*, in: Foreign Affairs, July/August 2014.

Mackinder, Halford: *El Pivote Geográfico de la Historia*, in: Revista Geopolítica (s), Revista de Estudios sobre Espacio y Poder, Universidad Complutense de Madrid, 2010 vol.1, Num.2, pp.301-319,

Mearsheimer, John: *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin*, Foreign Affairs, September/October 2014 y

-----, *Structural Realism*, in: Online Resource Centre, www.oxfordtextbooks.co.uk/orc/dunne/
Padilla, Luis Alberto: *Paz y Conflicto en el Siglo XXI. Teoría de las Relaciones Internacionales*, IRIPAZ, Guatemala, 2009

Spykman, Nicholas: *Americas Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, Harcourt Brace, 1942

Todd, Emmanuel: *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002 y -----; *L'Allemagne tient le continent européen*; Une interview d'Olivier Berruyer, in: Les-Crises.Fr, 1 Septembre 2014.

Wendt, Alexander: *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder* in: Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm.1, marzo de 2005, Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales (GERI), Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid (GERI-UAM)

DIPLOMACIA PÚBLICA, UN CASO EXITOSO Y PERSPECTIVAS PARA LA CANCELLERÍA COSTARRICENSE

Charles Salvador Hernández Viale¹

Resumen	Abstract
<p>Este artículo busca explicar la importancia de la diplomacia pública en la diplomacia moderna, además de exponer sus ventajas mediante la explicación de un caso de éxito (el holandés) y finaliza con una propuesta para implementar en Costa Rica.</p> <p>Palabras claves: mundo globalizado, imagen, herramienta, marca, poder.</p>	<p>This article seeks to explain the importance of public diplomacy in modern diplomacy, as well as exhibit its advantages by explaining a successful case (the Dutch one) and ends with a proposal of implementation in Costa Rica.</p> <p>Keywords: globalized world, image, tool, brand, power.</p>

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el mundo globalizado de hoy, podemos ver una gran diversidad cultural, de intereses económicos y políticos donde todos los países procuran diferenciarse unos de otros con el fin de sacar el mayor provecho de la imagen y las mejores prácticas que tengan cada uno de ellos.

La diplomacia pública (DP) es un tema de vital importancia para la diplomacia moderna. Esta herramienta práctica es explotada por muchos países de manera estratégica y ordenada con el fin de ser aprovechada en la promoción y convencimiento internacional. Contrario a lo que ocurre en nuestro país, donde los esfuerzos en este tema son llevados de manera desordenada y desarticulada, hasta este momento no se han tomado las previsiones y reformas para aprovechar de manera oportuna esta importante herramienta diplomática.

Es por ello que con este estudio se procederá a analizar el concepto de DP, se analizará un caso exitoso de estudio, que sería el de los Países Bajos para terminar con una propuesta práctica para Costa Rica.

1. ¿Qué es diplomacia pública?

Para efectos de este estudio, DP es la suma de todas las actividades de comunicación exterior dirigidas no solo a élites o líderes de opinión, sino también al público en general. A largo plazo, tienen por

¹ Consejero de carrera. MBA, graduado en Diplomacia, Instituto Rio Branco IRBr, Brasil.