

NOTAS

DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES EN ESPAÑA

Por ALBERTO SEPULVEDA ALMARZA

A contar de la Primera Guerra Mundial el sistema internacional ha tenido profundos cambios y esta situación se ha acelerado con posterioridad a 1945. Si a principios de siglo un reducido número de Estados, radicados en Europa, dictaban el Derecho Internacional, se repartían las colonias en Africa y Asia y reglamentaban las relaciones mundiales hoy, por el contrario, la multiplicidad de actores y la complejidad son las características del sistema internacional.

La emergencia de Estados Unidos como una de las superpotencias —con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial— llevó a la aparición de innumerables centros e Institutos dedicados a la investigación de temas internacionales y a la formación de especialistas con el fin de elaborar políticas adecuadas a la nueva realidad mundial. Si bien el primer Instituto de Estudios Internacionales nació en Gran Bretaña, después de la Primera Guerra Mundial, fue en Estados Unidos donde las disciplinas de relaciones internacionales han alcanzado su mayor desarrollo.

La nueva realidad mundial está condicionada por la interrelación de los problemas. Así, por ejemplo, un conflicto entre Estados poco poderosos —como es el caso de árabes e israelíes— colocó a la economía occidental ante una de las crisis económicas más serias del presente siglo. Y ésta fue consecuencia, como es sabido, de la Guerra del Yom Kippur que llevó a los árabes a subir los precios del petróleo, como una represalia ante los aliados de Israel. El descubrimiento de la impotencia occidental llevó posteriormente, a la OPEP, a sucesivas alzas del precio del petróleo y con ella a la crisis energética y a sus repercusiones económicas.

La rivalidad entre las superpotencias —Unión Soviética y Estados Unidos— se ha extendido a los planos económicos, culturales y políticos. Y en el campo de las alianzas militares ha comprometido a una importante cuota de los Estados modernos. En el caso de Europa —salvo escasas excepciones como Suecia, Finlandia, Austria o Suiza— la casi totalidad de los países

están integrados a uno de los sistemas de alianzas, ya sea Pacto de Varsovia o a la NATO.

Sin embargo, el temor mutuo de las superpotencias al arsenal nuclear de su rival y la posibilidad de una destrucción completa ante el caso de enfrentamiento ha implicado, en la práctica, que ambas han renunciado a la guerra total como un medio de zanjar sus diferencias. Ello no implica que los conflictos hayan desaparecido, sólo, que hoy se utilizan otros métodos como el uso de los servicios de inteligencia para llevar a cabo «Operaciones de desestabilización», financiamiento de guerrillas que amaguen a gobiernos aliados de la superpotencia rival, desarrollo de campañas de propaganda a nivel mundial, utilización de mecanismos económicos como préstamos o denegación de mercados y también el uso de la intervención armada en sus «zonas de influencia» como fuera el caso de Santo Domingo o Checoslovaquia.

El proceso de descolonización llevó a la aparición de innumerables Estados que hoy influyen en organismos como Naciones Unidas, cuentan con materias primas necesarias para los países industrializados o están ubicados en una región considerada como de importancia geo-estratégica. Todo ello obliga a ampliar el campo de acción de los Ministerios de Asuntos Exteriores, a abrir nuevas Embajadas o Misiones Diplomáticas y a tomar en consideración los factores culturales de los nuevos Estados. Con ello la política exterior se hace más compleja y se requiere de la formación de especialistas en países y culturas hasta hace poco sumergidas o desconocidas.

El desarrollo de los organismos internacionales ha agregado una nueva faceta a la actividad de los Estados. Si a principios de siglo la forma usual de encausar las funciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores era por medio de vinculaciones de Gobierno a Gobierno, llevadas a cabo por los cuerpos diplomáticos, hoy las «relaciones multilaterales», o llevadas a cabo en los organismos internacionales, tienen una importancia relevante. Y las conferencias van, a su vez, generando un nuevo Derecho Internacional que asume un papel crecientemente universal. Cada conferencia es más especializada y ya los *Ministerios de Asuntos Exteriores deben colaborar con otras ramas de la Administración* —como las encargadas de Educación, Salubridad, Defensa o Trabajo— para cubrir las labores que demandan las modernas «relaciones multilaterales».

Y hoy existen organismos internacionales geográficos como la OUA, CEE o ASEAN, de tipo económico, militar, cultural o político, con participación de países industriales o del Tercer Mundo y destinados a debatir tópicos tan heterogéneos como los Derechos del Mar, Derechos Humanos, la contaminación ambiental, los Derechos de la Mujer o el debate por un Nuevo Orden Económico Internacional. Y cada Gobierno debe designar delegados ante estos foros, dar instrucciones a sus representantes y tratar de mantener una cierta coordinación entre los Ministerios que de una u otra forma asumen funciones en la acción internacional. Todo ello redundará en una creciente dificultad y complejidad para llevar a cabo una política inter-

nacional coherente y a largo plazo por parte de los Estados modernos. Y como consecuencia, puede señalarse que el nuevo estilo de las relaciones internacionales obliga a la capacitación no sólo de los diplomáticos sino de los diversos funcionarios de la Administración que, de una u otra manera, están vinculados a la actividad exterior de un Estado.

Por otra parte, a la clásica actividad diplomática se ha agregado un nuevo tipo de política internacional, de carácter no gubernamental, que, en algunos casos, deviene tanto o más importante que las relaciones oficiales, o de Estado a Estado. Es el caso, por ejemplo, de las actividades desarrolladas por las Internacionales de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales o patronales, sin olvidar a las empresas transnacionales o multinacionales que no sólo han cumplido una función económica sino que a veces han incidido en el campo político.

La actividad de los partidos políticos es un elemento de creciente importancia en la escena mundial. Baste recordar la acción de la Internacional Socialista o Demócrata Cristiana en la actual crisis centroamericana. En el Parlamento Europeo la composición de los comités se realiza por medio de partidos políticos —socialistas, comunistas, liberales, etc.— y no en base a la representación nacional, como habría sido el criterio a principios de siglo, en una organización que agrupa a diversos Estados.

Una de las características de la sociedad moderna es la internacionalización de casi todas sus actividades. Es normal, en nuestros días, que cada tipo de quehacer humano se organice a nivel local, regional y posteriormente internacional con el fin de lograr una eficacia mayor. Existen entonces, convenios o conferencias de todo tipo y en cada uno de estos encuentros se conocen personas de distintos países, se intercambian ideas y surge, también, una mentalidad común que finalmente se expresa en el marco nacional, ya sea solicitando la aplicación de determinadas normas, el establecimiento de una ley o mayores facilidades para la existencia de una organización. Se traduce, en otras palabras, en peticiones políticas al Gobierno.

Un país puede carecer de relaciones diplomáticas con otro. Sin embargo, por medio de las actividades internacionales no gubernamentales, grupos importantes de las élites de ambos Estados pueden estar en permanente contacto. Así, por ejemplo, Cuba carece de relaciones diplomáticas con diversos países de América Latina pero los congresos de estudiantes, intelectuales, sindicatos y otros grupos sociales han puesto en contacto a las élites cubanas con las latinoamericanas, permitiendo así un cierto diálogo.

Las Naciones Unidas han reconocido esta situación y le han dado un cierto *status* a las organizaciones internacionales no gubernamentales.

Como consecuencia podemos concluir que la aparición de las relaciones internacionales no gubernamentales implica una ampliación en las labores de información, investigación y entrenamiento de personal especializado. Estas tareas no se limitan a los marcos clásicos de la diplomacia sino que deben extenderse a diversos organismos sociales. Esta variante implica una mayor

dificultad en la ya compleja tarea de la política exterior de una sociedad moderna.

LOS SISTEMAS DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

Como consecuencia del panorama reseñado en varios países han ido surgiendo centros de investigación e institutos de estudios internacionales con el fin de elaborar documentos que sirvan de base a la política exterior de un Estado y de capacitar a los especialistas que, a su vez, puedan enseñar o investigar. Ya no se concibe la posibilidad de desarrollar una labor medianamente coherente, en el campo internacional, por parte de una sociedad moderna, sin la existencia de un sistema académico de relaciones internacionales. Los problemas son demasiado complejos, con gran número de actores y una gran interrelación como para suponer que un Estado contemporáneo pueda actuar basado en la intuición de algunos de sus dirigentes.

En líneas generales las instituciones que han surgido son de los siguientes tipos:

a) *Escuelas Diplomáticas*.—Tienen por objeto proveer al entrenamiento y perfeccionamiento del personal de los Ministerios de Asuntos Exteriores. A veces programan cursillos para otros sectores de la Administración Pública. En algunos casos, como en el Perú, están habilitados para otorgar un título (Licenciatura en Relaciones Internacionales) de valor legal.

b) *Institutos de Estudios Internacionales*.—Generalmente son instituciones universitarias con programa de postgrado y que otorgan los títulos de master o doctor en Relaciones Internacionales. En algunos países, como Argentina o México, existe la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

c) *Institutos de Estudios de Area o de Estudios Regionales*.—Se trata de una variante de los Institutos de Estudios Internacionales. En lugar de analizar, en forma global, los problemas mundiales se preocupan de la formación de especialistas por regiones geográficas. Existen así Institutos de Estudios Latinoamericanos, de Estudios Orientales, de la Unión Soviética, de Estudios Europeos, etc. Como norma general son instituciones universitarias que otorgan títulos de postgrado.

d) *Centros de Investigación*.—Tienen por fin realizar investigaciones sobre temas de relaciones internacionales. Pueden ser globales, por ejemplo Chattam House, en Londres —dedicados a un tema especializado— por ejemplo el Instituto de Estudios sobre la Defensa (ISTRID) en Roma —o a una región.

En algunos Ministerios de Asuntos Exteriores, como en Francia o Estados Unidos se han establecido unidades internas de investigación y planificación de políticas. Puede también mencionarse a la Rand Corporation, en Santa Mónica, que es un importante centro de investigación financiado por la Fuerza aérea de Estados Unidos.

Esta red de instituciones privadas o gubernamentales de formación e investigación tiene, en muchos casos, acuerdos de cooperación a nivel nacional o internacional. Así, por ejemplo, la Fletcher School of Law and Diplomacy, de Estados Unidos, tiene un convenio de intercambio de alumnos y profesores con el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza.

En estas condiciones se genera una élite académica internacional que a su vez tiene importante incidencia en la estructura de poder de sus respectivas sociedades. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, personalidades de tanta importancia como Jeanne Kirpatrick o Henry Kissinger provienen del medio académico. En México los dos últimos secretarios (ministros) de Relaciones Exteriores, eran profesores del Colegio de México.

En América Latina ha surgido el RIAL que es una sigla que significa Relaciones Internacionales en América Latina, y que agrupa a un conjunto de universidades, organismos internacionales e instituciones dedicadas a la docencia e investigación en temas internacionales. El RIAL cuenta con la colaboración de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA) y ya se ha llegado a convenios de intercambios de profesores y alumnos y de proyectos de investigación conjuntos. Por intermedio del RIAL los organismos latinoamericanos se están conectando con sus instituciones similares del resto del mundo.

Otro elemento que es interesante, en esta materia, es la colaboración entre bibliotecas, centros de documentación y proyectos conducentes al establecimiento de bancos de datos en temas relativos a las relaciones internacionales. Por ello es que he preferido hablar de *Sistema de Relaciones Internacionales* ya que se trata de instituciones dedicadas a la investigación, a la formación, labores de informática y que a su vez están relacionadas entre sí y con sus equivalentes en el plano mundial.

LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

España, en gran medida, permaneció al margen de la realidad internacional que surgió con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La existencia de un régimen de gobierno, que era considerado similar al de las potencias derrotadas por los aliados, implicó que durante la etapa franquista España permaneciera o en una situación de bloqueo exterior o de semiaislamiento. Es indudable que su situación internacional mejoró con posterioridad al acuerdo de bases con Estados Unidos, y que durante la década de 1950 ingresó en las Naciones Unidas y que sus relaciones económicas internacionales alcanzaron gran desarrollo. España, sin embargo, no jugó un papel destacado en los organismos internacionales, careció de partidos políticos y de sindicatos que proyectaran su acción en la escena internacional y, en materia diplomática, siguió predominando el enfoque bilateral.

Como consecuencia de esta situación de aislamiento no se desarrolló un sistema de relaciones internacionales, pese a los esfuerzos individuales de algunas personalidades académicas o vinculadas al mundo de la diplomacia o de la defensa.

Desde la instauración de la democracia la situación internacional de España ha tenido un cambio espectacular. En nuestros días es miembro observador de la mayoría de los organismos interamericanos y latinoamericanos, como es el caso de ALADI, Grupo Andino, OEA, CEPAL, etc. España ha ingresado en la OTAN y participa activamente en diversos organismos europeos y negocia su ingreso en la CEE. Los partidos españoles están asumiendo un papel activo en las Internacionales Políticas. Es así que el PSOE ocupa una vicepresidencia en la Internacional Socialista, que Alianza Popular y el PDP son miembros fundadores de la Unión Democrática Internacional (UDI en sus siglas inglesas) y que dos partidos regionales —el PNV y la Unión Democrática de Cataluña (UDC)— tienen una larga trayectoria en la Internacional Demócrata Cristiana.

Como consecuencia de la nueva importancia de España, Madrid ha pasado a ser sede de importantes conferencias, ya sean relativas a la Seguridad Europea o al Congreso Mundial de Economistas. Las principales figuras, tanto políticas como diplomáticas o culturales, visitan periódicamente España.

Precisamente esta emergencia en la escena mundial plantea serios problemas al aparato diplomático español ya que las iniciativas se multiplican y el campo de acción es tan variado que obliga a un gran esfuerzo de coordinación y de planificación. En estas condiciones, el establecimiento de un sistema de relaciones internacionales deviene una tarea de inmediata prioridad y ello obliga a un programa de formación de investigadores, de establecimiento de centros de investigación e institutos de estudios internacionales.

Panorama actual en lo relativo a un sistema de relaciones internacionales

a) *Escuela Diplomática.*—En España existe una Escuela Diplomática, de alto nivel técnico, que otorga, al cabo de un año académico, el Diploma de Estudios Internacionales. La Escuela acepta alumnos españoles y extranjeros que posean una Licenciatura. Este programa podría ser equiparado con el Master que otorgan las universidades que siguen el sistema anglosajón.

El Diploma de la Escuela podría evolucionar, en el futuro, hacia un Doctorado. En todo caso sería recomendable que se estableciera un segundo año con el otorgamiento de un Diploma de Altos Estudios Internacionales, tal como lo realiza, por ejemplo, la Escuela Diplomática de Viena.

La Escuela española podría suplir el vacío que existe, en la actualidad, en lo relativo a la formación de especialistas españoles quienes, a su vez, podrían potenciar la docencia universitaria y desarrollar centros de investigación. Por otra parte, la Escuela podría abrir programas de intercambio de

profesores y alumnos con otros centros de relaciones internacionales del exterior.

En pocas palabras, dentro del panorama español la Escuela es la institución que cuenta con mejores perspectivas para realizar, de inmediato, un programa de estudios internacionales con el otorgamiento de grados o títulos de gran competitividad con los otros centros especializados del mundo.

b) *Institutos universitarios*.—En la actualidad no existen Institutos de Estudios Internacionales que otorguen Licenciaturas, Maestrías (Master) o Doctorados. Solamente hay una especialización en Relaciones Internacionales, dentro del Programa de Licenciatura, en la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Hay cursos de relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información, de la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Bilbao. Existen grupos interesados en el desarrollo de la disciplina en algunas Facultades de Historia, Economía y Derecho, pero no están dotadas de cátedras.

En España no se dictan cursos, en las universidades, sobre problemas contemporáneos de política internacional, salvo en esporádicos Seminarios en los programas de doctorado. Cabe señalar, eso sí, que varias instituciones privadas como Fundaciones o Centros organizan cursos en los cuales se abordan los temas contemporáneos. Posiblemente el programa más antiguo es el de la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI) que dicta un curso anual —con el patrocinio de diversos organismos públicos— y que otorga un Diploma.

c) *Estudios de Area o Regionales*.—Han surgido algunas iniciativas para coordinar programas, especialmente, en temas europeos o iberoamericanos. Algunos centros privados, como el CEU, han abierto programas de Master en Estudios Europeos.

No hay mayor desarrollo de estudios sobre la Unión Soviética, Europa Oriental, Asia, Africa o Estados Unidos. No hay, tampoco, cursos sobre política internacional contemporánea de esas regiones o de América Latina. Los estudios regionales, en España, cubren fundamentalmente los aspectos históricos, jurídicos o económicos, no los políticos.

d) *Centros de investigación*.—No hay en materia de estudios internacionales y es uno de los grandes vacíos que inciden en la elaboración de una política exterior a largo plazo.

e) *Financiamiento de investigaciones*.—Solamente en forma esporádica. No hay un programa general de desarrollo de las investigaciones en relaciones internacionales dotado de fondos adecuados.

f) *Revistas*.—Existe la *Revista de Estudios Internacionales*, antigua *Revista de Política Internacional*. Es editada por el Centro de Estudios Constitucionales, ex Instituto de Estudios Políticos. Desgraciadamente, durante la etapa de la transición política posfranquista, se suprimió el área de relaciones internacionales que poseía el antiguo Instituto de Estudios Políticos. Hoy subsiste la revista, hay un esporádico financiamiento de investigaciones y un

curso monográfico, dentro del Programa de Diploma de Derecho Constitucional y Ciencia Política.

g) *Editoriales.*—En España no existen editoriales universitarias que publiquen los trabajos de investigación de sus profesores y alumnos. Hay algunas iniciativas esporádicas —como fue el caso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo que alcanzó a publicar varios títulos— pero no un programa permanente. Ello supone una seria limitación para la publicación de temas especializados que no son susceptibles de una venta masiva, dentro de un esquema comercial.

En el pasado el Instituto de Estudios Políticos editó varios libros de política internacional.

RECOMENDACIONES

En esta parte repetiremos algunas cosas que ya hemos dicho en páginas anteriores pero es conveniente hacerlo, debido a su importancia.

I. *Programas de Post-Grado en Relaciones Internacionales*

Tal como se ha señalado la alternativa más racional, a corto plazo, es potenciar los programas de la Escuela Diplomática. En tal sentido sería altamente recomendable el establecimiento del diploma de Altos Estudios Internacionales, al cabo de dos anualidades académicas.

La Escuela podría cumplir una labor de coordinación con otros centros de estudios internacionales, ya sean universitarios o dependientes de los Ministerios de Asuntos Extranjeros, y proceder a la formación de especialistas españoles. El alto prestigio de la Escuela la convierte en un instrumento académico, de gran importancia, para colaborar a la formación de las élites de otros países.

En lo relativo al doctorado en Relaciones Internacionales es conveniente, por el momento, proceder, primero, a una etapa de formación de especialistas españoles —ya sea en la Escuela Diplomática o en universidades del exterior— y a una etapa de intercambio con otros centros especializados con el fin de llegar al establecimiento de un programa doctoral de alta calidad, competitivo a nivel internacional.

II. *Investigación*

Es indispensable establecer mecanismos que permitan el desarrollo de investigaciones en materias internacionales con el fin de establecer políticas coherentes, a largo plazo y que sean la consecuencia de un debate sereno y meditado.

Para obtener estos objetivos sería conveniente adoptar las siguientes medidas:

Programas de financiamiento de investigaciones en materias de relaciones internacionales.—En este sentido se puede lograr la colaboración del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), del Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Fundaciones, Bancos y otros organismos públicos y privados.

Convendría establecer tres categorías de investigaciones, al menos, en una etapa inicial:

- Financiamiento de tesis doctorales.
- Financiamiento de tesinas de licenciatura.
- Financiamiento de monografías, libros y otros proyectos de investigación.

Estos trabajos, realizados por especialistas, podrían ser abordados en forma individual o colectiva, por ejemplo, mediante el sistema de *readers* o libros de varios autores sobre una materia determinada.

Establecimiento de centros de investigación.—La idea, como es de suponer, es la de agrupar a especialistas en relaciones internacionales para que desarrollen, en conjunto, labores de investigación. Los centros pueden ser públicos o privados, localizados en las universidades o fuera de ellas.

Podrían estudiarse las siguientes alternativas en el sector público:

- Constituir en el Centro de Estudios Constitucionales un organismo de investigación en relaciones internacionales. Tal como se ha informado el CEC cuenta con una editorial —que ha publicado libros sobre política internacional—, financia eventualmente algunas investigaciones, cuenta con algunos cursos monográficos y edita la *Revista de Estudios Internacionales*.
- Otras alternativas podrían ser las siguientes:
 - Establecer un Area de Relaciones Internacionales en el Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - Potenciar un sector de Relaciones Internacionales en el CSIC.

Problema de las editoriales.—En varios países existen editoriales universitarias que son las que publican los trabajos de los especialistas que, por su complejidad, no son del interés del gran público. Es conveniente recalcar que la labor de investigación supone la capacidad de dar a conocer sus resultados a la comunidad de especialistas, nacionales y del exterior, y, como contrapartida, es indispensable estar al día en lo que otros publican. Todo esto implica que la investigación, las bibliotecas, centros de documentación y la línea editorial forman parte de una misma labor.

En el caso de España, como ya se ha mencionado, no existen editoriales universitarias y, en consecuencia, los libros de relaciones internacionales son editados por instituciones comerciales privadas que están motivadas, como es obvio, por consideraciones económicas y a corto plazo. En estas condiciones se limita seriamente la posibilidad de publicar estudios que, por su gran especialización y complejidad, no tienen las características de *best-sellers*.

Por ello es conveniente establecer editoriales universitarias o de los centros de investigación para cubrir esta carencia de facilidades de publicación.

El problema de la coordinación administrativa.—Las actividades de relaciones internacionales o, mejor dicho, los temas vinculados a un sistema de estudios internacionales, dependen de varios Ministerios y ello obliga a una labor de coordinación. Así, por ejemplo, las Universidades forman parte del Ministerio de Educación y Ciencia, la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y tanto el Centro de Estudios Constitucionales como el Centro de Investigaciones Sociológicas dependen de la Presidencia del Gobierno.

Por otra parte no existe ninguna institución, Dirección General, División administrativa o autoridad funcionaria que tenga a su cargo el desarrollo de un sistema de relaciones internacionales. Existen varias instituciones administrativas que tienen una cuota de atribuciones, sobre una parte de las actividades a desarrollar, en estas materias, pero carecen de la responsabilidad global del problema. Ello produce, en muchos casos, una actitud de inhibición frente al impulso de estas iniciativas para no implicarse en las atribuciones de otra autoridad administrativa. Como es sabido aquellos que, por su peso en el Gobierno, tendrían la capacidad de tomar decisiones están, normalmente, abrumados por una gran cantidad de problemas a corto plazo y cuya solución aparece como prioritaria. Ello va dejando, para otro día, el estudio de aquellas materias cuyo desarrollo supone una labor meditada y de largo plazo.

Es conveniente, entonces, que al menos en las siguientes instituciones —Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Educación y Ciencia, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Presidencia del Gobierno— se designen a personas que tengan la suficiente autoridad como para impulsar el desarrollo de un sistema de relaciones internacionales. Esta labor supone la coordinación en materias de becas, recursos para investigación, organización de seminarios, establecimiento de líneas de publicación que —en muchos casos— ya existen dentro de las actividades de la Administración. Se trata, entonces, de coordinar lo ya existente para potenciar un área de estudios de gran importancia para la sociedad española.

Todo esto no obsta para que se pueda avanzar, de inmediato, en ciertos programas que tienen un grado mayor de madurez. Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de un Diploma de Altos Estudios Internacionales, por parte de la Escuela Diplomática.