

ESFERAS DE INFLUENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOVIÉTICA*

ROGER E. KANET *

DURANTE VARIOS siglos, las grandes potencias han ejercido su influencia sobre la política mundial en muchas formas diferentes.¹ Una de ellas ha sido la creación de lazos que unen a los estados poderosos con los débiles y que han generado el control de éstos por aquéllos en grados variables. Por ejemplo, en el siglo diecinueve los principales estados europeos establecieron tales áreas de control en China, y en la primera parte de este siglo los Estados Unidos ejercieron un papel dominante similar en el área del Caribe. Lo que existía eran esferas de influencia o regiones en las que se proyectaba el poder de una gran potencia por razones políticas, de estrategia militar o económicas.² Sin embargo, a pesar de la influencia que ejerce la gran potencia, los pequeños estados conservan su independencia formal, a diferencia de lo que sucede bajo

* Presenté una versión anterior de este ensayo en una mesa redonda titulada: "Spheres of Influence: A Policy Relevant Concept in Contemporary International Affairs", en la reunión anual de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste Ann Arbor, Michigan, abril 24-26 de 1969. Agradezco aquí las críticas de Alfred J. Hotz, William O. Peterfi, Robert H. Puckett, William C. Rogers y Alan S. Whiting. Reconocimiento especial merece John P. Vloyantes, cuyo ensayo sobre las esferas de influencia constituyó el centro de la discusión y ha aportado numerosas ideas fructíferas.

** Profesor Asociado de Ciencia Política y de Estudios Eslovacos y Soviéticos de la Universidad de Kansas. Editor de *The Behavioral Revolution and Communist Studies. Applications of Behaviorally Oriented Political Research on the Soviet Union and Eastern Europe*; co-editor de *On the Road to Communism: Essays on Soviet Domestic and Foreign Politics* y autor de varios artículos sobre cuestiones soviéticas.

¹ En este trabajo utilizaremos como sinónimos los términos "influencia" y "poder", para indicar la capacidad de un actor (A) para mover a otro actor (B) en forma tal que (B) ejecute una acción que no habría realizado de otra forma. Los medios que (A) puede emplear para inducir a (B) a seguir ciertas políticas pueden ir desde la coerción (por ejemplo, la ocupación soviética de Checoslovaquia en 1968) hasta los beneficios económicos (por ejemplo, convencer a los líderes de un país de que una política particular es la que más les conviene, sin implicar ningún uso de sanciones ni de recompensas).

² Véase la discusión de las esferas de influencia en el trabajo de John P. Vloyantes, *Spheres of Influence: A Framework for Analysis*, Serie de Investigaciones Núm. 5, Institute of Government Research, Universidad de Arizona, Tucson, Arizona, noviembre de 1970, p. 2. Esta es una versión revisada de "Spheres of Influence and International Relations: A Proposed Framework for Analysis", ensayo presentado en las reuniones de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste, Ann Arbor, Michigan, abril 24-26 de 1969.

colonialismo, donde la potencia dominante ejerce el control formal informal.

Desde 1945, la política soviética se ha concentrado en la creación de esas esferas de influencia, primero en Europa Oriental y del Norte más recientemente, en el Medio Oriente. En una carta que envió a Churchill en 1945, Stalin expresó claramente su visión del dominio soviético en Polonia: "Está claro que usted no acepta que la Unión Soviética tiene el derecho de exigir para Polonia un régimen amistoso hacia la URSS", a lo que añadía que el gobierno soviético no objetaba los arreglos británicos para Bélgica y para Grecia, ya que "entiende la gran importancia de Bélgica y de Grecia para la seguridad de Gran Bretaña".³ En este ensayo examinaremos las diversas técnicas que han utilizado los soviéticos en sus intentos por obtener y —en el caso de los estados comunistas europeos— mantener el dominio sobre las áreas adyacentes al territorio de la propia Unión Soviética. Sin embargo, antes de seguir adelante debemos advertir que la tesis que aquí se presenta no implica que los intereses de la política exterior soviética no se extiendan más allá de los límites geográficos de Europa Oriental, Finlandia y el Medio Oriente, ya que evidentemente sí lo hacen. Los intereses soviéticos en Asia, especialmente a lo largo de la frontera con China, son de fundamental importancia, y desde fines de la década de 1950 los líderes soviéticos han tratado de ampliar sus contactos con los nuevos estados de Asia y África, y más recientemente han ampliado sus relaciones con algunos países latinoamericanos en forma significativa. Sin embargo, en los últimos veinte años, uno de los focos principales de la política soviética ha sido el de las áreas que se encuentran más próximas al territorio de la URSS, donde el poder puede ser ejercido en forma más directa y fuerte, y donde los intereses de la seguridad tienen mayor importancia.⁴ Como ejemplo de la preocupación soviética por Europa Oriental se puede citar el hecho de que todavía en 1969 el 57% del comercio exterior soviético se realizaba con esos países.⁵

I

A partir del desarrollo de la doctrina del "socialismo en un solo país", en la década de 1920, los líderes soviéticos han basado sus cálcu-

³ *Correspondence between the Chairman of the Council of Ministers of the U.R.S.S. and the Presidents of the United States and the Prime Ministers of Great Britain at the Time of the Great Patriotic War, 1941-1945*. Moscú, 1957, I, p. 335.

⁴ En su análisis del comportamiento soviético en las crisis internacionales, Triska y Finley observan que la propensión a correr riesgos de los líderes soviéticos se relaciona con la localización geográfica del área en crisis *vis a vis* la Unión Soviética, así como con otras variables (lo que está en juego, los principales, actores, etc.). Estos autores encuentran que los niveles de intensidad de la crisis aumentan en la misma proporción que los riesgos geográficos. Véase a Jan F. Triska y David D. Finley, *Soviet Foreign Policy* (Nueva York: Macmillan, 1968), pp. 334-349, 506-508.

⁵ Véase "Vneshniaia torgovlia CCCP za 1969 god", en *Vneshniaia torgovlia* Núm. 6, 1970, pp. 53-55.

los de política exterior fundamentalmente en los intereses nacional antes que en la abstracción de la revolución mundial. De hecho, decisión de Lenin, a principios de 1918, de aceptar los términos de paz que ofrecían los alemanes en Brest-Litovsk, indicaba el principio de esa preocupación por la continuación de la existencia y el crecimiento del estado soviético, si bien considerando a este último como el centro de un futuro movimiento revolucionario. El énfasis que puso Stalin en la industrialización, su política de alianzas a mediados de la década de 1930, su temor a la expansión de la influencia alemana en Europa Central y Oriental y, por último, su aceptación de la firma de un tratado con Alemania Nazi en 1939, estuvieron determinados por su concepción de los intereses estatales de la Unión Soviética.

A partir de 1945, los líderes soviéticos se vieron en posibilidad de extender su dominio tanto hacia el oeste, en la Europa Oriental y Central,⁶ como hacia el este, en Corea, China y los antiguos territorios japoneses, para ampliar su zona de seguridad. Además trataron de extender su influencia hacia el sur, en Irán, Turquía y Grecia. Incluso hicieron el intento de obtener un protectorado sobre las ex colonias italianas del norte de África.⁷ El impulso inicial del poderío soviético en Europa Oriental y China pudo llevar a la creación de áreas de dependencia mientras que sus avances hacia el sur se vieron obstruidos por la intervención de los Estados Unidos y por la expulsión de Yugoslavia del movimiento comunista en 1948. Sin embargo, durante el siguiente cuarto de siglo los cambios significativos operados en las fuerzas relativas de las principales potencias mundiales han producido modificaciones de la influencia soviética en las regiones de su periferia. El surgimiento de un poderoso estado comunista, pero nacionalista, en China, que está luchando con la Unión Soviética por obtener una mayor influencia dentro del mundo comunista y del mundo subdesarrollado, ha reducido profundamente la influencia soviética en el Lejano Oriente no soviético. Por otro lado, el colapso del dominio francés y británico en la cuenca del Mediterráneo Oriental, y la incapacidad de los Estados Unidos para reemplazarlo eficazmente, así como la continuación de las hostilidades entre árabes e israelíes, han proporcionado a los soviéticos la oportunidad de ampliar su influencia en esa área. En Europa Oriental, a pesar del resurgimiento del nacionalismo local y el colapso de la autoridad soviética,⁸ subsiste el predominio económico y militar de la URSS.

⁶ En Zbigniew K. Brzezinski, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967, ed. rev.), pp. 4 ss., se encuentra una interesante discusión de las motivaciones soviéticas en Europa Oriental inmediatamente después de la segunda Guerra Mundial.

⁷ Véase a Benjamin Rivlin, *The United Nations and the Italian Colonies*. Nueva York, 1950, pp. 10-11; y James F. Byrnes, *Speaking Frankly*. Nueva York-Londres, 1947, p. 94.

⁸ Utilizamos aquí el término "autoridad" para indicar poder, o la capacidad para hacer que un actor se comporte en cierta forma, que se basa en un reconocimiento del liderazgo legítimo del actor inicial. Lo que se quiere decir es que los

Al analizar las esferas de influencia, el profesor John P. Vloyantes distingue entre esferas "duras" y "suaves". En aquéllas el país dominante ejerce tanto control que se vuelve imposible toda acción independiente del estado "influenciado", y toda discusión sobre su independencia carece de sentido; en las esferas "suaves" el poder del estado minante es indirecto y limitado, lo que permite un cierto grado de libertad de los países que se encuentran dentro de su esfera. Además, Vloyantes utiliza el término de "zona en disputa" (*shatterzone*), para describir las áreas de importancia estratégica ocupadas por estados en conflicto, los que a su vez se ven atrapados entre los intereses encontrados de las grandes potencias.⁹ En lo que resta de este trabajo, trataré de aplicar estos conceptos a la política soviética en la Europa Oriental comunista, Finlandia y el Medio Oriente.¹⁰

II

En los primeros años de la posguerra, la política de Stalin en Europa Oriental se orientaba fundamentalmente a la creación de una zona de seguridad soviética enteramente controlada por la URSS y dependiente de ella. Mediante un proceso similar en la mayoría de los países, se establecieron en toda el área gobiernos comunistas controlados por hombres obedientes a Moscú y dependientes de los soviéticos.¹¹ Las economías de los nuevos estados comunistas quedaron ligadas a la Unión Soviética en forma tal que dependían enteramente de ella en cuanto a los mercados para su producción y a las fuentes de las materias primas y de los alimentos que necesitaban. Para 1951, el comercio entre los estados de Europa Oriental con los países fuera de la esfera soviética había disminuido, en la mayoría de los casos, a menos de la tercera parte del total (de las cifras de preguerra que fluctuaban entre ochenta y noventa por ciento).

La política de Stalin consistió en aislar el área del resto del mundo

Los países comunistas no soviéticos se muestran cada vez menos dispuestos a aceptar las interpretaciones ideológicas soviéticas, o a seguir las políticas soviéticas sólo porque las mismas emanan de Moscú. Ya no se ve al Partido Comunista soviético como el motor último de las disputas ideológicas, ni como la fuerza que dirige el movimiento comunista mundial. Los intereses locales están jugando un papel cada vez mayor en las decisiones de los partidos comunistas no soviéticos. Se encuentra una excelente discusión de esta tendencia en el artículo de Pío Uliassi y Erik Willenz que aparece en Dan N. Jacobs, comp., *The New Communisms*. Nueva York, Harper and Row, 1969.

⁹ Vloyantes, *op. cit.*, pp. 12-13, 7.

¹⁰ Se encuentra una interesante discusión de la política internacional de la segunda posguerra, en términos de las esferas de influencia de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, en Bennett Kovrig, "Spheres of Influence: A Reassessment", en *Survey*, Núm. 70/71, 1969, pp. 102-120.

¹¹ Dos excelentes discusiones de este período pueden consultarse en Hugh Seton-Watson, *The East European Revolution*. Nueva York, Praeger, 1956, 3ª ed., y en Zvezinski, *op. cit.*, pp. 3-138.

para evitar que cualquiera influencia del exterior compitiera con dominio soviético.¹²

Tras de la disputa con Tito y la expulsión de Yugoslavia del movimiento comunista en 1948, se intensificó el proceso de endurecimiento de los controles soviéticos en Europa Oriental, incluyendo la purga de elementos dirigentes de los partidos comunistas de esa región que habían dado muestras de nacionalismo, como sucedió con Gomulka en Polonia, así como la imposición del modelo soviético de desarrollo político y económico a todos los países de Europa Oriental. Esta política produjo la destrucción total de los residuos del estado capitalista (en los dos países adoptaron variaciones de la Constitución soviética).

Cuadro 1

COMERCIO DE LOS PAÍSES DE EUROPA ORIENTAL CON LA UNIÓN SOVIÉTICA
Y OTROS PAÍSES COMUNISTAS DE EUROPA ORIENTAL

(Total del comercio con los países comunistas como porcentaje
del total de cada país)

	1937	1948	1949	1950	1951
Bulgaria	12	74	82	88	92
Checoslovaquia	11	30	45	52	60
Hungría	13	34	46	61	67
Polonia	7	34	43	59	58
Rumania	18	71	82	83	79

FUENTE: Bizenzinski, *op. cit.*, p. 127.

1936); el énfasis en la construcción de una industria pesada, aun en los países que carecían de la fuerza de trabajo calificada y de los recursos naturales necesarios; la colectivización de la agricultura; la introducción del terror policiaco, etc.

A fines de la década de 1940, los soviéticos desarrollaron varios métodos formales e informales para asegurar su control sobre los "satélites" de Europa Oriental, incluyendo los lazos comerciales ya mencionados y los acuerdos bilaterales de defensa. Además, gran número de tropas soviéticas permanecieron acantonadas en todos esos países, a excepción de Checoslovaquia, hasta fines de los años cincuenta. Bizenzinski ha descrito varios de los métodos informales utilizados por la Unión Soviética para reforzar su control. Entre ellos se encontraba la dependencia de los gobiernos comunistas del apoyo militar y político de los soviéticos para permanecer en el poder y, asimismo, la dependencia de los propios líderes de los partidos comunistas de la sanción del PCUS para

¹² En Marshall I. Goldman, *Soviet Foreign Aid*. Nueva York, Praeger, 1961, capítulos 1-2, aparece una reseña informativa de las políticas económicas de los soviéticos en Europa Oriental.

conservar su posición. También existían las consultas bilaterales directas con Moscú, que se requerían en los momentos de decisiones importantes.¹³ En muchos casos, como en el de Polonia, los agentes soviéticos se incrustaban directamente en las instituciones del gobierno y del partido, especialmente en el ejército y la policía secreta. Tras de su examen de los métodos soviéticos de control, concluye Brzezinski que los instrumentos soviéticos de control aseguraban que los propósitos, la política y la actuación de cada una de las democracias populares, estuviesen de acuerdo con los objetivos globales de los soviéticos para el campo socialista.¹⁴

Otro método de control fue el aislamiento de los países de Europa Oriental, no sólo en relación con el mundo exterior, sino entre ellos mismos. Por ejemplo, a fines de los años cuarenta los soviéticos se opusieron a los planes que estaban discutiendo varios países de Europa Oriental para su cooperación mutua —por ejemplo, la federación balcánica de Yugoslavia y Bulgaria, una unión económica entre Polonia y Checoslovaquia, y la cooperación económica entre Hungría y Checoslovaquia— planes que, finalmente, naufragaron.¹⁵ Durante este período, casi nunca se reunieron delegaciones de países de Europa Oriental, a no ser en Moscú y en presencia de los líderes del Partido soviético.

El sistema creado por Stalin aseguraba el absoluto dominio soviético sobre las políticas internas y externas de los “satélites”, y se aproximaba mucho al modelo de la “esfera dura” bosquejado por el profesor Vloyantes como una esfera de influencia en la cual “el dominio de la potencia hegemónica reduce la independencia de los estados hasta el punto en que la voluntad de quien ejerce la hegemonía es penetrante y al parecer permanente”.¹⁶ Como hemos visto, Europa Oriental estaba casi totalmente aislada del mundo exterior, había tropas soviéticas en la mayor parte del área, se colocaba a funcionarios soviéticos —abierta o encubiertamente— en posiciones decisorias de los países y las economías de Europa Oriental copiaban exactamente la de la Unión Soviética y se encontraban casi totalmente ligadas a este país y entre ellas mismas mediante acuerdos bilaterales.

Poco después de la muerte de Stalin se produjo un gradual relajamiento de los controles soviéticos, cuando Malenkov, Khrushchev y sus colegas trataron de mantener la posición dominante de la Unión Soviética sin el empleo de los métodos militares y de terror que ya en 1954 resultaban contraproducentes, a la vista del desasosiego que existía en muchos países de Europa Oriental. Se hizo creciente énfasis en la integración económica y militar “voluntaria” del área en una comu-

¹³ Por ejemplo, en mayo de 1953, la decisión de destituir a Rakosi como Primer Ministro de Hungría se hizo en Moscú. Véase Imre Nagy *on Communism: In Defense of the New Course*. Nueva York, Praeger, 1957, pp. 250-251.

¹⁴ Brzezinski, *op. cit.*, pp. 113-123.

¹⁵ Véase a Michael Kaser, *COMECON: Integration Problems of the Planned Economies*. Londres, Oxford University Press, 1967, p. 11.

¹⁶ Vloyantes, *op. cit.*, p. 12.

nidad socialista dominada por la Unión Soviética; y el reconocimiento de diferentes caminos al socialismo reflejó la disposición de los líderes soviéticos a permitir el desarrollo de cierta diversidad dentro de su esfera de influencia. Pero esta diversidad no se aplicó a las cuestiones de política exterior. En los términos de Vloyantes, la década que siguió a 1955, aproximadamente, contempló un gradual "relajamiento" de la esfera soviética en Europa Oriental. En Polonia, por ejemplo, no se intentó obligar a la recolectivización de la agricultura, y en toda Europa Oriental se han permitido reformas económicas que a menudo superan con mucho las reformas de la propia Unión Soviética. Sin embargo, con la excepción de Albania, y de Rumania en grado mucho menor, estos países han permanecido ligados a la Unión Soviética. El comercio se realiza todavía en su mayor parte dentro del mundo comunista, y la mayoría de los países dependen considerablemente de los soviéticos en cuanto a su aprovisionamiento de materias primas.

Cuadro 2

COMERCIO CON LA UNIÓN SOVIÉTICA COMO PORCENTAJE DEL COMERCIO TOTAL

	1955	1960	1965	1966	1967	1968
Albania	21.1	69.9	0.0*	—	—	—
Bulgaria	40.3	53.1	51.0	49.2	51.3	54.2
Checoslovaquia	34.5	34.4	36.8	33.4	35.1	34.0
Alemania Oriental	38.3	42.8	42.7	41.4	42.0	41.3
Hungría	21.8	30.2	35.6	33.0	34.7	37.5
Polonia	32.3	30.3	33.0	32.1	35.3	35.9
Rumania	51.9**	40.1	38.7*	33.5	28.2	28.6

* Esta cifra se refiere al comercio de Albania con la Unión Soviética en 1964, último año para el que se cuenta con datos sobre el comercio de Albania.

** Esta cifra es de 1958.

Fuentes: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*. Nueva York, años correspondientes.

A fines de los años cincuenta, por ejemplo, Polonia obtuvo de la Unión Soviética el 100% de sus importaciones de petróleo, el 70% de su mineral de hierro, el 78% de su níquel y el 67% de su algodón.¹⁷ El desarrollo de la red eléctrica del CAME y del Oleoducto de la Amistad también proporcionó a los soviéticos un medio de control sobre los recursos de energía vitales para las economías de Europa Oriental.¹⁸ La integración de las unidades militares de Europa Oriental bajo un mando soviético unificado confiere igualmente a los soviéticos un instrumento de control sobre sus vecinos.

¹⁷ Brzezinski, *op. cit.*, p. 289.

¹⁸ Véase a Kaser, *op. cit.*, p. 81.

Cuadro 3

IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES Y DE MATERIAS PRIMAS DE LA URSS

(Porcentajes de consumo)

	Carbón mineral	Petróleo	Mineral de hierro	Algodón
Bulgaria	82.5	87.5	45.0	65.7
Checoslovaquia	—	97.0	74.6	59.6
Alemania Oriental	78.0	94.0	58.7	91.2
Hungría	65.5	79.0	79.5	61.2
Polonia	4.1	89.5	70.0	58.6
Rumania	32.1	—	54.5	43.1

Fuente: *Voprosy ekonomiki*, Núm. 10, 1967.

Podemos encontrar un indicador de la extensión del control que la Unión Soviética puede ejercer sobre los países de Europa Oriental observando la forma en que estos últimos votan en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su estudio de las votaciones en la ONU, Hayward Alker y Bruce Russett indican que los países de Europa Oriental han votado en el mismo sentido que la Unión Soviética en la casi totalidad de las cuestiones que se han debatido en cada sesión de la Asamblea General. Comparados con otros bloques de votación que existen en la ONU, el bloque soviético muestra una unanimidad casi total.¹⁹ Sin embargo, hay una cuestión importante en que ha habido divergencia en la votación, el de la guerra árabe-israelí, ya que Rumania se ha rehusado a sumarse a la Unión Soviética en su condena total a Israel por la guerra de junio de 1967 y ha seguido manteniendo relaciones diplomáticas con este país.²⁰

A pesar de la continuación de su dominio sobre Europa Oriental, los líderes soviéticos han tenido que enfrentar varias amenazas serias a su posición hegemónica. En primer término, la defección de China del bloque soviético ha proporcionado una alternativa a Albania, que también ha roto todas sus ligas con la Unión Soviética y se acercó a China en busca de apoyo.²¹ La ruptura sino-soviética y el deseo soviético de

¹⁹ Las conclusiones de Alker y Russett se basan en un análisis de factores de todos los votos emitidos en cuatro sesiones diferentes de la Asamblea General, realizado para encontrar agrupamientos o tópicos importantes. Luego determinan los bloques de votación comparando los votos de todos los países en estos tópicos. Por ejemplo, la desviación media de los países comunistas del promedio de su grupo, en los enfrentamientos Oriente-Occidente en 1961, fue de .01. Véase a Hayward Alker Jr., y Bruce Russett, *World Politics in the General Assembly*. New Haven-Londres: Yale University Press, 1965, p. 255.

²⁰ Véase el *New York Times*, 17 de junio de 1967 y 29 de junio de 1967, p. 42.

²¹ Véase a William E. Griffith, *Albania and the Sino-Soviet Rift*. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1963.

restablecer la unidad del movimiento comunista, han permitido también que Rumania disfrute de cierto grado de libertad en su política exterior.²² Otro factor, que ya mencionamos antes, ha sido la pérdida de autoridad soviética en Europa Oriental y la creciente resistencia de muchos comunistas a aceptar la posición de la URSS solamente porque haya sido fijada en ese país. Hasta hace poco tiempo, los soviéticos habían continuado dependiendo de los lazos económicos y militares creados durante los años cuarenta y cincuenta, pero cada vez acuden más a los métodos más tradicionales asociados con el régimen stalinista, como las operaciones militares y la presión en favor de la unidad ideológica.

A partir de 1967, los líderes soviéticos han tenido que enfrentar otra amenaza a su predominio en Europa Oriental, representada por la nueva *Ostpolitik* de Alemania Occidental que ha ofrecido a los europeos del Este un medio de escapar, por lo menos parcialmente, al dominio de Moscú. La reacción de los soviéticos ante los escarceos iniciales de Alemania frente a Rumania, Hungría y Checoslovaquia, a principios de 1967, fue la de obligar a los dos últimos a romper las negociaciones que estaban celebrando con los alemanes para la reanudación de relaciones diplomáticas formales. Sin embargo, Rumania pudo establecer tales nexos y los tres países aumentaron su comercio con Alemania Occidental.²³ Durante 1967, los soviéticos y otros países de Europa Oriental presionaron a Rumania, principalmente en el terreno económico, tratando de obligarla a que volviera a adoptar la posición del bloque en lo relativo a las cuestiones de China, Alemania Occidental e Israel.²⁴ La campaña antialemana desatada por la prensa soviética durante 1967 y 1968 da una indicación de la preocupación soviética, no a causa de la amenaza militar que represema Alemania Occidental, como se hacía aparecer, sino de la amenaza económica y política que para su dominio representa dicho país. Los acontecimientos en Checoslovaquia durante la primavera y el verano de 1968 aumentaron los temores soviéticos, puesto que si las reformas que se contemplaban hubiesen sido puestas plenamente en práctica habrían significado una disminución de la influencia soviética en Checoslovaquia y, potencialmente, también en otros países de Europa Oriental. Las tácticas seguidas por los soviéticos en Checoslovaquia antes de la invasión efectiva de agosto de 1968 reflejan una relativa resistencia, cuando eso es posible, al empleo de la coerción militar. Se utilizaron infructuosamente las conversaciones personales directas con los líderes checos, las presiones económicas, las campañas de propaganda, las maniobras militares y las protestas diplomáticas, en un intento de detener los desarrollos en Checoslovaquia. Sólo

²² Se encuentra un interesante análisis del impacto del distanciamiento sino-soviético sobre las relaciones de la Unión Soviética con Europa Oriental en Jacques Lévesque, *Le conflit sino-soviétique et l'Europe de l'Est*. Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 1970.

²³ Véase *The New York Times*, febrero 1º de 1967, p. 1 y febrero 14 de 1967, p. 42.

²⁴ Ceausescu hizo tales acusaciones en un discurso pronunciado ante el Congreso del Partido Nacional en diciembre de 1967. Véase *Ibid.*, diciembre 7 de 1967, p. 46.

pués se recurrió a la ocupación militar y a la enunciación de la doctrina Brezhnev de una soberanía limitada, para justificar la ocupación.²⁵ Todavía se permiten en Europa Oriental la reforma y la diversificación, pero sólo cuando son previamente aprobadas por Moscú.

Sin embargo, en lugar de fortalecer la posición global de la Unión Soviética en su esfera de influencia, la ocupación parece haberla debilitado. Sin duda que los soviéticos todavía dominan y han empezado a invertir algunas de las tendencias de la década anterior, pero se ven recientemente obligados a recurrir a métodos más tradicionales de control y no pueden esperar el apoyo voluntario de sus "aliados" que Khrushchev pretendía crear. Como lo indican las condenas a la ocupación —de Rumania y de Yugoslavia, así como de muchos Partidos Comunistas de Europa Occidental—, la autoridad y el liderazgo soviético a no se aceptan sin discusión.

Comparando la concepción soviética de una esfera de influencia en Europa Oriental —quizá sería mejor utilizar el término "esfera de dominio"— con la de los Estados Unidos en América Latina, parece evidente que los soviéticos se muestran mucho menos dispuestos que los norteamericanos a permitir divergencias de su propia línea política. Su concepción es la de una área estrechamente organizada controlada por Moscú.

III

Entre la Unión Soviética y Finlandia existe una relación muy diferente de la que acabamos de examinar. También en este caso, los soviéticos están interesados en ejercer su influencia y son capaces de hacerlo, aunque nunca han utilizado las medidas extremas que han empleado con sus vecinos del Oeste. Finlandia ha seguido disfrutando de un alto grado de independencia, tanto en sus asuntos internos como externos,²⁶ aunque en ocasiones la Unión Soviética ha intervenido directamente para influir en las decisiones del gobierno finlandés y aun para modificarlas.

A partir de fines de la década de 1940, la política exterior de Finlandia se ha basado necesariamente en el principio de neutralidad y en el deseo de convencer a los líderes soviéticos de que los intereses de la seguridad de la URSS en el Báltico quedan mejor protegidos con una

²⁵ Véase la exposición inicial de esta doctrina en Sergei Kovalev, "Suverenitet i internatsional'nye obiazannosti sotsialisticheskikh stran", en *Pravda*, 26 de septiembre de 1968, p. 4.

²⁶ Por ejemplo, la votación de Finlandia en la Asamblea de las Naciones Unidas en los enfrentamientos Este-Oeste se aproxima mucho más a la de los Estados Unidos y Europa Occidental que a la de la Unión Soviética y Europa Oriental. Utilizando las puntuaciones del Índice de Acuerdo de Rice ($I. A. = \frac{f + 1/2g}{t}$), donde f es el número de acuerdos, g es el número de abstenciones, y t es el número de votaciones), se obtienen las siguientes puntuaciones:

Finlandia neutral.²⁷ Es probable que la decisión soviética de no incorporar a Finlandia al bloque comunista después de la guerra haya sido influida por la convicción de que tal acción haría probablemente que Suecia se uniera al sistema de la alianza occidental. Sin embargo, las presiones económicas que los soviéticos pueden ejercer sobre Finlandia limitan considerablemente la independencia de ese pequeño país.

En 1954, por ejemplo, las críticas soviéticas a un Consejo Nórdico que se proponía, tachándole de "inspirado por los reaccionarios", hicieron que se desvaneciera el interés de Finlandia en el mismo. Sin embargo, pocos años más tarde cambió la actitud soviética y se informó a los finlandeses que se podía permitir su participación en el Consejo Nórdico. El ejemplo más palpable de la intervención soviética directa en la política de Finlandia se dio en 1958-1959, cuando las presiones soviéticas hicieron que cayera el gobierno del primer ministro socialdemócrata Fagerholm.

Tras de las elecciones finlandesas de 1958, en las que los comunistas habían obtenido la cuarta parte de los asientos del Parlamento, los soviéticos anunciaron que ellos estaban a favor de un gobierno de "frente popular" que incluyera a los comunistas. Cuando Fagerholm, a quien consideraban fuertemente antisoviético, se convirtió en primer ministro y formó un gabinete que incluía a todos los partidos menos el comunista, los soviéticos empezaron a ejercer fuertes presiones contra los fin-

1956-1957 <i>t</i> = 42	Finlandia	1960-1961 <i>t</i> = 73	Finlandia
América Latina	.8095	Europa del Norte	.9520
Canadá	.7976	Canadá	.8904
Europa del Norte	.7857	Gran Bretaña	.8356
Estados Unidos	.7857	Europa Continental	.8150
Gran Bretaña	.7261	Estados Unidos	.8082
Europa Continental	.7023	América Latina	.6643
África	.5833	Asia	.6301
Asia	.5595	África	.5342
Medio Oriente	.5119	Medio Oriente	.5136
U. R. S. S.	.5000	U. R. S. S.	.4109
Europa Oriental	.4880	Europa Oriental	.4941

Agradezco a James R. Killingsworth Jr., ex estudiante graduado de la Universidad de Kansas, haberme proporcionado los datos anteriores.

²⁷ El Presidente J. K. Paasikivi, cuyo nombre lleva esta política, declaró: "No sólo debemos elaborar un *modus vivendi*, sino crear también buenas relaciones con la Unión Soviética para que ésta no solamente tolere la posición especial de Finlandia, sino que además advierta que le conviene actuar así." Citado en Kalevi J. Holsti, "Strategy and Techniques of Influence in Soviet Finnish Relations", en *Western Political Quarterly*, XVII, 1964, p. 69.

²⁸ J. H. Hodgson, "Postwar Finnish Foreign Policy: Institutions and Personalities", en *Western Political Quarterly*, XXV, 1962, pp. 87-88; e Immanuel Birnbaum, "The Communist Cause in Finland", en *Problems of Communism*, VIII, Núm. 5, 1959 p. 47.

ndeses. *Izvestiia* publicó artículos condenando los acontecimientos en Finlandia y el embajador soviético se negó a reunirse con el nuevo primer ministro. El 12 de octubre fue llamado a su país y no se le emplazó. Luego empezaron a aumentar las presiones económicas.²⁹

Para 1958, aproximadamente el veinte por ciento del comercio de Finlandia se hacía con la Unión Soviética. De especial importancia era el mercado soviético para la industria mecánica finlandesa —barcos, metales terminados y otros productos industriales—, que se había desarrollado a fines de la década de 1940 y principios de la siguiente para pagar reparaciones de guerra a los soviéticos, en los términos del tratado de paz firmado por las dos partes al fin de la guerra. En noviembre se informó a los exportadores finlandeses que deberían suspender sus envíos a la Unión Soviética, a pesar de los contratos existentes. Esto creaba problemas de desocupación en muchas industrias, y los comunistas locales organizaron una gran manifestación contra la desocupación y en favor de las exigencias soviéticas. Además, los soviéticos se negaron a negociar una renovación de los acuerdos comerciales y pospusieron indefinidamente las discusiones planeadas en varios asuntos de interés para Finlandia. Finalmente el gobierno de Fagerholm fue sustituido por otro más aceptable para Moscú, aunque los comunistas no participaron en el mismo.³⁰

Presiones similares se ejercieron sobre Finlandia a principios de la década de 1960, a fin de evitar que este país ingresara al Mercado Común³¹ europeo y para obligarla a discutir ciertos intereses de seguridad común frente a la supuesta agresión de Alemania Occidental en el Báltico.³²

En muchos sentidos, la relación que existe entre la Unión Soviética y Finlandia corresponde al modelo de la "esfera suave" del profesor Vloyantes. Las relaciones se basan en los intereses de seguridad de la Unión Soviética, y periódicamente el gobierno de este país ejerce presión directa para salvaguardar esos intereses. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en las relaciones de los soviéticos con Europa Oriental, sus relaciones con Finlandia no se basan en un intento de la Unión Soviética por lograr el dominio total y, como hemos visto, Finlandia ha podido disfrutar de un alto grado de independencia en su política interna y externa.

²⁹ Holsti, *op. cit.*, pp. 75 y ss. Véase también a John H. Wuorineu "Finland and the URSS, 1945-1961", en *Journal of International Affairs*, XVI, 1962, pp. 38-46; y P. J. D. Wiles, *Communist International Economics*, Nueva York, Praeger, 1969, pp. 503-506.

³⁰ Véase a Kent Foster, "The Finnish-Soviet Crisis of 1958-1959", en *International Journal*, XV, 1960, pp. 147-150 y Holsti, *op. cit.*, pp. 75-76.

³¹ Véase, por ejemplo, a G. Omitskaya, "Neutrality and the Common Market", en *International Affairs*, Moscú, Núm. 6, 1962, p. 52.

³² "Soviet Government Note to Government of Finland", en *Pravda*, 31 de octubre de 1961, p. 9. Traducida en *The Current Digest of the Soviet Press*, XII Núm. 44, 29 de noviembre de 1961, pp. 25-27.

Cuadro 4

AYUDA ECONÓMICA Y MILITAR DE LOS SOVIÉTICOS A LOS PAÍSES DEL MEDIO ORIENTE
Y DEL NORTE DE ÁFRICA

(Cantidades prometidas, 1954-1970, en millones de dólares)

País	Ayuda económica	Ayuda militar
Afganistán	700	260
Argelia	232	250
República Árabe Unida	1 011	2 700
Irán	562	110
Iraq	327	500
Marruecos	88	20
Sudán	64	60
Yemen del Sur	—	—
Siria	233	450
Túnez	34	—
Turquía	376	—
Yemen	92	100

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Communist States and Developing Countries; Aid and Trade in 1970*. Estudio de Investigación RECS-15, septiembre 22, 1971, pp. 2, 4, 18-19.

IV

Otra área de interés para la política exterior de los soviéticos en los últimos quince años ha sido el Medio Oriente. Desde el colapso de la influencia francesa y británica en el área, a mediados de los años cincuenta, los soviéticos han estado forcejeando con los Estados Unidos para reemplazar, como potencia dominante, a aquellos estados coloniales. Como observamos antes, el Medio Oriente se asemeja mucho a la descripción que hace Vloyantes de una “zona en disputa”, y han sido precisamente los antagonismos existentes dentro de la propia región —fundamentalmente entre Israel y sus vecinos árabes, y en segundo término las disputas que existen entre los estados árabes “conservadores” y “radicales” de la Península Arábiga— los que han permitido a los soviéticos aumentar sus contactos y su influencia en el área. Las declaraciones soviéticas indican que el Medio Oriente y el Mediterráneo Oriental son considerados como una área de importancia para la Unión Soviética, como lo eran en el siglo diecinueve para el gobierno zarista.³³

³³ Hablando ante las Naciones Unidas en septiembre de 1967, el ministro soviético de Relaciones Exteriores, Andrei Gromyko, declaró que “la Unión Soviética sostiene que deben asegurarse la paz y la seguridad de todos los estados que se encuentran en esta área directamente adyacente a las fronteras del sur de nuestro país”. *Pravda*, 23 de septiembre de 1967. La presencia de la flota soviética en el Medite-

Los métodos empleados por los soviéticos, en su intento de ampliar los contactos e influencia en el área, son los tradicionales de una gran potencia en sus tratos con estados más pequeños: la ayuda económica militar, que en el largo plazo atará a los países de la región a la Unión Soviética, así como la interferencia política en los asuntos internos de los países árabes, particularmente de la República Árabe Unida. Antes de la guerra árabe-israelí de junio de 1967, la dependencia económica de la RAU respecto de la Unión Soviética había creado las condiciones que permitían a los soviéticos influir en los desarrollos internos del país. Desde la derrota árabe, miles de asesores militares soviéticos han inundado el país,³⁴ y ha aumentado la dependencia de los principios de la Unión Soviética. Los soviéticos han desempeñado también un papel importante en la reorganización de la Unión Socialista Árabe, el único partido político legal de la RAU, como un partido de vanguardia que sigue en parte el modelo del Partido Comunista de la Unión Soviética.³⁵

Es evidente que la Unión Soviética todavía no ha podido crear una esfera de influencia en el Medio Oriente, si entendemos por tal que los soviéticos puedan controlar los desarrollos políticos del área. Por otra parte, durante más de quince años han venido invirtiendo dinero y apoyo tratando, ante todo, de eliminar del área la influencia occidental y especialmente la de los Estados Unidos. Se puede observar un ejemplo reciente de este objetivo en el anuncio de que técnicos soviéticos ayudarán a desarrollar las grandes reservas petroleras del sudoeste de Iraq y del norte de Irán. Esto pone a los soviéticos en competencia directa con los intereses privados occidentales en la industria del petróleo del Medio Oriente.³⁶

Además del apoyo a los árabes, los soviéticos han proporcionado ayuda económica, y aun militar, a Irán y a Turquía, a fin de disminuir la dependencia de esos dos países de los Estados Unidos. Aunque la Unión Soviética no es de ninguna manera la potencia dominante en la región, cuando recordamos que hace poco más de quince años casi no tenía contactos con los países del Medio Oriente y estaba aislada en

el Mar Mediterráneo ha sido también justificada en términos parecidos. Un escritor soviético sostuvo que "la Unión Soviética, cuyas fronteras del sur se encuentran en la vecindad inmediata del Mediterráneo, naturalmente tiene intereses vitales en esa región". Otro escritor indicó que la clausura del Canal de Suez estaba "obstruyendo el envío de bienes a Vietnam y la ayuda al pueblo vietnamita". Los oficiales navales soviéticos han declarado que la flota soviética en el Mediterráneo está desempeñando "importantes tareas para asegurar los intereses estatales de la URSS, en esa región". Véase a Anatoly Kafman, "The Pentagon and the Middle East", en *New Times*, Núm. 30, 1968, p. 18; Vasilii Iugov, Radio Moscú (transmisión en inglés), 26 de mayo de 1968; Almirante Gorshkov, Comandante de la Marina Soviética, entrevista en *Ogonek*, Núm. 6, 3 de febrero de 1968, y reportaje en TASS, de 2 de febrero de 1968.

³⁴ En *The Christian Science Monitor*, 20 de noviembre de 1967, p. 13, se comenta la cuestión de los asesores soviéticos en la RAU.

³⁵ Véase el artículo de E. Primakov en *Pravda*, 28 de abril de 1968, p. 4.

³⁶ Véase *The Christian Science Monitor*, 10 de julio de 1969, p. 1.

el Mar Negro por la flota de los Estados Unidos, se hacen más evidentes los éxitos de la diplomacia soviética, aunados a los fracasos de las políticas occidentales.

V

En las páginas precedentes hemos intentado aplicar el concepto de las "esferas de influencia" a un análisis de ciertos aspectos de la política exterior soviética. La principal conclusión del ensayo es que la Unión Soviética conduce su política internacional fundamentalmente en la misma forma que cualquier otra gran potencia. Considera ciertas regiones, en particular las que son adyacentes al territorio soviético como de especial importancia para su seguridad, y está dispuesta, como sucedió en el caso de Checoslovaquia, a recurrir a medidas extremas para mantener su control sobre los acontecimientos en esas áreas. La concepción soviética de una esfera de influencia en Europa Oriental y en grado mucho menor en Finlandia, incluye un grado de dominio que casi impide la acción independiente de los países más pequeños.

El concepto de las "esferas de influencia" es útil en el análisis de la política exterior soviética, porque es claro que los líderes soviéticos tienen diferentes grados de preocupación acerca de una área, preocupación que depende de su posición geográfica en relación con el territorio soviético.³⁷ También es claro que el nivel de tolerancia del liderazgo soviético frente a determinados acontecimientos varía en relación al área geográfica en que aquéllos ocurren. Este trabajo es apenas un primer intento de aplicación de algunos de los conceptos que presenta el profesor Vloyantes en el análisis de la política soviética. Lo que queda por hacer es definir, en términos operativos, los conceptos utilizados, encontrar indicadores más precisos que nos permitan diferenciar mejor el comportamiento soviético con los países que se encuentran dentro o fuera de un área de interés primario, o con los países que se encuentran en una esfera "dura" o "suave", así como entre el comportamiento soviético y el de otras grandes potencias.

³⁷ Charles Gati, en "Soviet Elite Perception of International Regions: A Research Note", en Roger E. Kanet, comp., *The Behavioral Revolution and Communist Studies*. Nueva York: Free Press, 1971, hace una interesante evaluación de la cobertura de prensa como un indicador de la preocupación soviética por una área dada.