

ANTE UNA NUEVA ESCENA POLITICA INTERNACIONAL

«Para el general De Gaulle, la política extranjera es la expresión misma de la nación en la escena internacional.»

JACQUES VERNANT

«La política es una guerra sin efusión de sangre, y la guerra, una política sangrienta.»

MAO TSE-TUNG

I. EL PANORAMA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

A) *Las singularidades de las relaciones internacionales.*

Tenemos que las relaciones internacionales —como hechos—¹ son *un tipo original de relaciones* (M. Merle, en razón de:

1) *La naturaleza de las partes actoras*: esencialmente, aunque no exclusivamente, Estados; o sea, sociedades particulares que reivindican —en nombre de su «soberanía»— el derecho de disponer libremente de su suerte, y persiguiendo principalmente sus propios intereses nacionales. O dicho de otra manera: «la base de las relaciones internacionales sigue siendo la soberanía de los Estados» (Van der Mensbrugge), con todas sus secuelas.

2) *El carácter del medio en que se desenvuelven*: descentralizado. Puede exagerarse fácilmente el grado en que, dentro de un Estado, la autoridad política suprema controla efectivamente los centros más pequeños de Poder. Sin embargo, es una realidad que tal autoridad existe (en tanto que exista Estado). Pues bien: en la esfera internacional éste no es el caso. Y las relaciones internacionales tienen su sello distintivo, precisamente, por la circunstancia de que, a través de toda la Historia del mundo, el Poder ha estado fragmentado en grupos independientes y en rivalidad (Stanley H. Hoffmann), y —lo que es más trascendente— con carencia de toda autoridad

¹ Frente a las relaciones internacionales como estudio o disciplina que describe, explica o evalúa tales hechos-relaciones.

superior, organizada y permanente. Por lo demás, sin que la existencia de Conferencias o de las llamadas organizaciones internacionales —las cuales pueden dar la ilusión de una organización del Poder sobre el modelo de los Estados— invalide la evidencia de que, en el mejor de los casos, ello no constituye más que el cuadro de una trabazón y de una cooperación *voluntarias*.

3) Resultante de todo ello es un *medio* en situación propiamente *anárquica* (aunque no una ausencia total de vínculos societarios). Situación montada sobre estas facetas: *a)* Estados aislados en su soberanía y, sobre todo, atrincherados tras su independencia; *b)* en coexistencia en el tiempo y en el espacio, y *c)* obligados —por las necesidades de la vida en común— a mantener relaciones, cuya intensidad varía según las circunstancias.

Conclusión: a falta de una *efectiva solidaridad* entre *todos* los Estados, existencia —cuando menos— de una *cierta solidaridad de hecho*. Con esta derivación, sin embargo: contradicciones entre la existencia de *una cierta* solidaridad de hecho y el carácter anárquico *en conjunto* de las relaciones entre los Estados. *Complejidad*, pues, además, del medio en que se mueven las relaciones internacionales.

B) *La problemática Poder-Moral-Derecho.*

En ese contexto de contradicciones, a tener en cuenta:

1) El papel de *la política de poder* (la *power politics*) en la marcha de las relaciones internacionales. Fundamental, para muchos escritores². Dialéctica movida a través del siguiente esquema: *a)* Existencia de los Estados. *b)* Deseo de esos Estados de continuar existiendo; *c)* Necesidad de apoyarse los Estados —a fin de evitar la conquista por parte de sus vecinos, etc.— *sólo* sobre el poder. Por consiguiente, el núcleo del asunto reside en la lucha de cada Estado para ser más potente —por sí o por medio de sus aliados (aquí el significado de las alianzas).

Y la pieza clave en esa construcción *de poder* es el equilibrio *político* o *balanza de poder* (con sus diferentes significados). Distintos aspectos:

a) Artilugio elevado —punto cumbre— a la máxima categoría por hombres como Vattel. Advirtamos lo que escribía este típico e influyente escritor

² Es la dirección de Hans J. Morgenthau, de N. Spykman, de F. Schuman, de R. Strausz-Hupé, etc.

del XVIII: «Europa forma un sistema político, un cuerpo... No es, como antiguamente, un confuso montón de piezas separadas, cada una de las cuales estaba muy poco interesada en el destino de las otras... [Ello] hace de Europa una especie de República, cuyos miembros, aunque independientes están unidos —por medio de los vínculos de común interés— para el mantenimiento del orden y la libertad. *De ahí surge el famoso [principio] del equilibrio político o balanza de poder*, por el que se entiende una disposición de cosas tal en la que ninguna Potencia es capaz absolutamente de predominar o de prescribir leyes a las otras.»

b) Su mal ambiente en determinados medios. No se trata de recordar que Kant se burlase del equilibrio europeo (puro fantasma), sino de que —por ejemplo— el presidente Wilson mostrase su oposición al «gran juego del equilibrio de fuerzas», desacreditado hoy en día para siempre» (12 de febrero de 1918).

Existencia de razones para su descrédito: su incertidumbre, su irrealidad, su inestabilidad, etc. (en la estimativa de Hans J. Morgenthau). En esencia, esto: 1) como *teoría*, en cuanto que está carente de base sólida para una vida común y segura de los Estados («política pseudomatemática, calculista y despojada de toda preocupación moral», la ha llamado el profesor Barcia Trelles), y 2) como *política*, en cuanto que su «resultado lógico» era, en el fondo, «el cataclismo mundial de 1914», etc. (valoración de C. L. Lange).

Con todo, piénsese que en nuestro siglo se ha considerado *la balanza de poder como «una condición indispensable de la verdadera existencia del Derecho internacional»*. Esto se afirmaba en 1912 por uno de los más notables docentes del Derecho internacional, el profesor Oppenheim. A modo de datos aclaratorios de tal filosofía, recogemos a continuación unos conceptos suyos, sobre manera expresivos. Son los siguientes: «... Un Derecho internacional sólo puede existir si hay un equilibrio, una balanza de poder, entre los miembros de la familia de naciones. Si las Potencias no pueden mantenerse en jaque una a otra, ninguna regla de Derecho [tendrá] fuerza alguna, ya que un Estado superpoderoso intentará naturalmente actuar a su discreción y desobedecer la Ley. Como no hay, ni nunca podrá haber, una autoridad política central por encima de los Estados soberanos que pueda hacer cumplir las reglas del Derecho internacional, una balanza de poder debe impedir a todo miembro de la familia de naciones el convertirse en omnipotente.» Ahora bien, interesa subrayar que tales asertos eran

suprimidos por el editor en las posteriores ediciones de la obra del conocido autor inglés.

* * *

Ahora bien, en este apartado, conviene hacer una advertencia máxima: existencia de una *disposición* —y lo que es más llamativo: aun entre algunos escritores que no son realistas hablando estrictamente— *a tratar la política como la ciencia del poder y el egoísmo*, y a excluir de ella —por definición— las acciones inspiradas por la conciencia moral, sin consideración al Derecho y a la Justicia. Ciertamente, lo que distingue a la Historia moderna de, por ejemplo, la Historia medieval es *el predominio de la idea de Poder sobre la idea de Derecho*. El mismo término «Potencia», para describir a un Estado en su aspecto internacional; es bien significativo (Carr en Hartmann).

En todo caso, queda en pie la *omnipresencia de la fuerza* —manifestación matizada de ese Poder—. Y, a este respecto, recordemos cómo para R. Aron *las relaciones internacionales son siempre —de alguna manera— relaciones de fuerza entre Estados soberanos*. Dirección que es aceptada por hombres como J. Vernant, para quien tal postura es *la única que explica la originalidad de la sociedad internacional*. Y, en la misma ruta, el neerlandés Vlekke ha sostenido nítidamente: *a través de los siglos, predominio invariable del principio de la política de fuerza, como elemento motor natural en la vida internacional*.

Y, por si lo aducido fuera poco, ahí están las expresivas apreciaciones del almirante Baturone Colombo, ministro español de Marina. En fecha tan reciente como el 6 de junio, escribía lo siguiente: «... Las naciones conviven dentro del campo internacional *en estado de naturaleza*, lo cual significa que *la lucha* —aun dentro de unas normas tácitas de mutua conveniencia— *es despiadada y en ella no tiene cabida ni la amistad ni la compasión. La única razón es la fuerza y la única fuerza es la de las armas*»...

2). Papel de *la Moral*. Problema del papel de la Moral en la conducción práctica de los negocios interestatales. Problema que se viene desarrollando desde Maquiavelo en la esfera de la política *en general*. Debate que es aplicable también, *mutandis mutandi*, a la política internacional. Distintas precisiones. Mencionemos dos claras posturas:

a) Posición puramente amoralista. Ningún *standard* ético es de aplicación a las relaciones entre los Estados. Posición realista que ofrece vértices

como Maquiavelo, Spinoza, Hegel. Es la problemática de ser *vulpeja y león*, según las circunstancias. Parejamente, postura de los que afirman que la Moral no pasa de ser *un recurso de propaganda* que los gobernantes utilizan para encubrir la prosecución de sus objetivos y hacerla menos odiosa. Línea seguida por un G. Schwarzenberger. Para este especialista, «la tarea principal de la moral internacional, tal como se aplica realmente, consiste en *reforzar la política del Estado*». En síntesis, en el pensamiento de Schwarzenberger, *la principal función de la Moral internacional consiste no en controlar la conducta propia, sino en su utilización como poderosa arma contra enemigos potenciales o reales*.

Una postura más moderada, en este orden de cosas, es por ejemplo, la de Hans J. Morgenthau. Este reconocí que, cuando Europa era gobernada por una aristocracia interconectada, con vigencia de valores y usos internacionales —religión, sentido del honor, etc.—, *existía un código respetado de Moral internacional*. Ahora bien, cuando aquellas aristocracias fueron sustituidas por otros estamentos carentes de ese *ethos* común, cuando las concepciones supraestatales —más o menos efectivamente supraestatales— heredadas del mundo medieval fueron sustituidas por el nacionalismo, y secuelas, *el citado código moral perdió autoridad*.

b) Posición moralista. Aplicación de la Ley moral tanto a los individuos como a los Estados. Obligatoriedad de la Moral para los Estados que ha sido expresamente reconocida:

i) Por la doctrina. Posición desde Bright hasta W. Wilson, pasando por Benes y Juan XXIII. Este ha afirmado categóricamente: «La misma Ley moral que rige la vida de los hombres debe regular también las relaciones entre los Estados» (*Pácem in terris*, 80).

ii) Por el *Código de Moral internacional* de Malinas, en artículo tercero, cuando dice: «Las sociedades compuestas de seres humanos, regidas por voluntades libres, *verdaderas personas morales, están subordinadas, lo mismo que las personas físicas, a la ley moral que gobierna soberanamente las voluntades humanas*.»

iii). Por *Resolución de la XXXVII Conferencia Interparlamentaria*, del 6 al 11 de septiembre de 1948, cuyo artículo primero establecía que «*las relaciones entre los Estados se rigen por los mismos principios de Moral que las relaciones entre los individuos*».

iv) Por una serie de *referencias* a ella, que van desde el Tratado de Versalles («...ofensa suprema a la moral internacional...»: art. 227) hasta

la VII Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos de San José de Costa Rica, el 29 de agosto de 1960 («... los principios de moral universal...»).

Aunque, junto a estas dos opuestas tendencias, haya asimismo:

a) Una postura de indiferencia. Poca preocupación por el problema de la Moral en las relaciones internacionales entre los partidarios del *método científico*. Probablemente —según ha dicho un especialista hispanoamericano— porque *sus elementos no resulten fácilmente cuantificables*.

No obstante, se impone anotar que uno de los precursores de la *dirección científica*—Quincy Wright—no ha dudado en abordar el asunto en su conocida obra sobre el estudio de las relaciones internacionales (1955). Para él, las tablas de valores morales de los principales Estados del mundo difieren y son —en grado diverso— recíprocamente incompatibles. Ahora bien, de la contemporánea «internacionalización» de valores surgen los elementos de «una Moral internacional comúnmente aceptable» (!?).

b) Matizaciones. Por ejemplo, mencionemos algunos juicios de Padelford y Lincoln. Para estos tratadistas, «*pocos aspectos de las relaciones internacionales están más llenos de dificultades que la cuestión de si los Estados tienen obligaciones morales hacia los otros, y —ocurriendo así— cuáles son*». He aquí, en síntesis, su pensamiento clave: la política de las naciones puede guiarse por motivaciones morales *sólo hasta una extensión limitada*, mientras cada Estado continúe siendo el último garantizador de su propia existencia y mientras la defensa de su propio interés tenga que ser su mayor deber. La regla de la moralidad —decía, hace una veintena de años, Hans J. Morgenthau—no es precisamente la misma entre las naciones que entre los individuos.

c) Explicaciones, ya aludidas en a). No obstante, por su claridad, creemos justificada la cita de unas ideas de G. Schwarzenberger. Son éstas: «La hendidura entre la moralidad individual y la moralidad internacional puede ser deplorada justamente por el moralista y el reformador. [Ahora bien]; desde un punto de vista sociológico, este fenómeno es fácil de explicar. Corresponde a *la diferencia entre las relaciones sociales en una comunidad y las de una sociedad confinando con la anarquía*.»

3) Entre un extremo —acerada política de potencia— y otro —valores morales—, posición de posibilidad de relaciones internacionales *más orde-*

nadas. De ello hay síntomas en —lo que resulta más llamativo— en textos contemporáneos de las organizaciones internacionales. Por ejemplo:

a) En la Carta de la ONU se lee que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el fomento «entre las naciones —en general— de *relaciones de amistad* («basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos»: artículo 1, 2), y que uno de sus principios es la abstención de los Estados, en tanto que miembros de la Organización, etc., «en sus *relaciones internacionales*», de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (art. 2, 4).

b) En la Carta de Bogotá de la Organización de los Estados Americanos (1948), se nos dice que, «en sus *relaciones recíprocas*, la «norma de conducta de los Estados» es el Derecho internacional (vid art. 5, a), que «*las relaciones entre los Estados entre sí*» deben regirse por la «buena fe» (cons. art. 5, c).

c) En el proyecto de Declaración de derechos y deberes de los Estados de la ONU (1949) se incluye el deber de todo Estado de «*conducir sus relaciones con los otros Estados conforme al Derecho internacional*» (vid artículo 14).

d) En la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados (Res. 2625), el principio primero consigna: «los Estados, *en sus relaciones internacionales*, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas». Y «tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas...».

Con la advertencia de que más elocuente resultaba la filosofía contenida en el preámbulo del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Con vistas a fomentar la cooperación entre las naciones y garantizarles la paz y la seguridad, se aspiraba en él a «mantener *relaciones internacionales abiertas* —*open, au grand jour, a la luz del día*: he ahí las diferentes versiones— y fundadas sobre la justicia y el honor». Y conceptos casi semejantes se hallan en el artículo 5, a), del proyecto de Declaración de los derechos y deberes de las naciones aprobada por la Unión Jurídica Internacional el 11 de noviembre de 1919. Y la cosa sigue en pie...

II. CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

Asistimos en este campo a toda una serie de mutaciones. Nuevo panorama, a base de:

1) *Expansión en las relaciones internacionales*, producida por: a) *La extensión del número de los participantes* en ellas. Faceta de *los recién llegados al «status» internacional*: los Estados afroasiáticos. Hoy, todos los pueblos —convertidos en Estados teóricamente independientes: problemática de la independencia-obsesión— participan en el juego internacional. El terreno diplomático se confunde con los límites del planeta (M. Merle).

b) *La entrada en la arena interestatal de grandes —enormes— Potencias extraeuropeas*. Perfil de *los recién llegados al «status» de Superpotencias*: los USA y la URSS.

2) *Cambio en el cuadro de las relaciones internacionales*, consiguiente de las mutaciones indicadas en el párrafo anterior. Las relaciones internacionales han salido del «cuadro reducido y privilegiado de Europa», han dejado de ser dominadas por ella. En resumen, ha pasado la supremacía mundial de Europa y, con ello, la tendencia de ésta a imponer su Ley —y sus leyes— al mundo «exterior» cuya existencia iba descubriendo progresivamente.

3) *La complejidad del contenido de las relaciones internacionales*, evidenciada en factores como:

a) *Envergadura de los intereses puestos en juego a escala universal*. (Dirección de pensamiento de un Ch. de Visscher.) En primer lugar, por una razón fundamental: la realidad de que ningún Estado puede ser *enteramente* autosuficiente, con la simultánea necesidad recíproca de comunicaciones e intercambios de bienes y servicios. (Inaudito desarrollo del intercambio de bienes e ideas: *Pácem in terris*, 130.) Mas ello no exento de complicaciones: las derivadas de las fuerzas generadas por el industrialismo, la democracia de masas, etc. (a que ha aludido G. Liška). Sin soslayar en ningún momento el fenómeno del «alza de las esperanzas populares» y el polifacetismo de sus secuelas.

b) *Las singularidades políticas de la circunstancia de —hoy por hoy— la pertenencia —desde el punto de vista internacional— de todo Estado a un bloque, un grupo o un agregado de Estados*, sobre un fondo de: i) bi-

polarismo, más o menos fluido: bloques occidental y oriental, y su dinámica actual; ii) *policentrismo*: subsistemas soviético y chino en el mundo comunista, con especiales *status* de Yugoslavia y Rumania; «especiales» relaciones entre los Estados Unidos y Europa, etc.; iii) *mundo subdesarrollado* —«sindicato de los pobres»: Marcel Niedergang—, con una común posición de reivindicaciones frente al mundo de los Estados industrializados, pero con divergencias persistentes (y no sólo a la hora de definir los «medios de acción» de su estrategia). Situación que admite, a su vez, diferentes configuraciones en su seno: por ejemplo, *tercero y cuarto mundos* (y sin desdeñar la problemática de la eventual entrada de la República Popular China en el «grupo de los 77» o «de los 95», «deseada por algunos, temida por otros»).

* * *

Y, ya de lleno en la urdimbre conceptual del sistema internacional³, procedamos a la valoración del sistema universal contemporáneo.

1) Fórmulas diferentes al respecto:

a) Dos fórmulas *extremas*:

i) Una postura. Frente a un *sistema bipolar estricto*, Morton G. Kaplan hablaba a finales de la década de los cincuenta (1957) de *loose bipolar system*. En 1961, G. Liska configuraba el sistema universal de nuestro tiempo como *sistema bipolar militarmente y tripartito políticamente*.

ii) Otra fórmula. La que se encuentra, por ejemplo, en el libro de E. Stillman y W. Pfaff (1961) o en consideraciones —a entender de Pierre Hassner— de W. Lippmann, H. J. Morgenthau y Rostow. Esto: dada la diversidad de las situaciones y de los «centros» internacionales de decisión, *muerte de la bipolaridad, en nombre de la difusión de la potencia*.

b) Dos formulas *intermedias*:

i) Un sistema internacional con dos sistemas:

x) El sistema de la guerra fría o de los dos bloques, que comprende la mayoría de los Estados industrialmente avanzados.

xx) El sistema que sirve de «medio ambiente», y que comprende la mayoría de los Estados en vía de desarrollo.

³ Damos por descontado en el lector el conocimiento del concepto de *sistema internacional* y de *los modelos clásicos* (equilibrio de potencias, sistema bipolar, sistema bipolar relajado, sistema internacional universal, sistema internacional universal jerarquizado, pura dispersión mundial). *Vid.* detalles en Kaplan, etc.

Sistema bipolar en el primer caso. No, en el segundo. Tesis de Ch. A. McClelland (en 1961).

ii) Un sistema universal único, pero con subsistencias o sistemas subordinados, definidos a la vez por *el interés dominante de las poblaciones por lo que pasa en el interior de tales sistemas* o por *los equilibrios regionales de potencia*⁴.

* * *

Ahora bien, ante una escena interestatal de tremenda complejidad y de enorme polifacetismo —puestos de relieve en los precedentes lineamientos— resulta harto difícil aprehender sus elementos clave y plasmarlos en una simple —cuando no simplista— fórmula. Así nos explicaremos la existencia de estimaciones sobre el sistema internacional contemporáneo a cargo de conocidos especialistas que tengan como tono característico el de contener elementos de cada una de las cuatro fórmulas arriba registradas.

Recojamos aquí unas cuantas de esas estimaciones:

1) Según Raymond Aron (1962), nos encontramos con una situación internacional actual de *originalidad absoluta*, con relación a todas las situaciones internacionales anteriores:

a) Sistema internacional *planetario*: nuestro mundo está «fini», o lleno, sin ningún «vacío estatal».

b) Sistema internacional *heterogéneo*: no aplicación de los mismos principios en el mundo del Oeste, en el mundo del Este, en el «tercer mundo».

c) Sistema internacional *bipolar*: en tanto que China no se haya convertido en una gran Potencia industrial dotada de armamento atómico (¿no lo es ya?: problema del policentrismo), o que los Estados europeos no sean centros de decisión autónoma disponiendo de medios nucleares.

d) Sistema internacional *en el que continuará «la rivalidad de las unidades políticas»*, pues ello está en la naturaleza de las cosas, *pero «por debajo de la violencia fatal»*.

e) Sistema internacional *con ambivalentes relaciones entre los «colosos»* —«los hermanos enemigos», a base de elementos como: relaciones de «parentesco-hostilidad» entre las Superpotencias; la «complicidad» de hecho entre los «supergrandes», pero con una cooperación que *no puede afirmarse*

⁴ Vid. PIERRE HASSNER: «Le système international et les nouveaux Etats», en *La Communauté internationale face aux jeunes Etats*, París, Colin, 1964, pp. 21-22.

más allá de ciertos límites, y la «cuasiimposibilidad de acuerdo *explícito* entre enemigos mortales».

f) Con una recomendación, hecha a los hombres de Estado y a la opinión pública: la fórmula de «*sobrevivir es vencer*».

2) Otros elementos de juicio los hallaremos en la teoría de Stanley Hoffmann. En ella vemos:

a) Una regla *única* admitida por todos los miembros del sistema internacional contemporáneo, pudiendo formularse así: «la guerra total debe ser evitada», y otra regla en vías de ser *reconocida universalmente*: «es una obligación internacional la intervención por causa de cooperación técnica o económica e, incluso, de cooperación política».

b) Reglas esas dos que *contradicen el Derecho vigente en el sistema internacional precedente*, donde la guerra estaba reconocida como derecho de todo Estado soberano y donde estaba condenada toda intervención en los asuntos internos de otro Estado.

c) En tal línea, vemos que *la Carta de las Naciones Unidas conserva todavía la mayoría de las reglas antiguas*: distinción entre asuntos exteriores y asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna, etc.

d) Pero he aquí que tales distinciones establecidas para un sistema estable *caen en desuso en un sistema revolucionario*. Por tanto, el Derecho internacional del nuevo sistema no será la continuación o el simple perfeccionamiento del Derecho internacional del sistema anterior.

e) Ahora bien, por toda una serie de razones políticas —las divisiones ideológicas— y tecnológicas estamos en el presente *en medio de una serie de sistemas revolucionarios inestables* que se suceden rápidamente unos a otros, y *no parece que nos hallemos en vísperas de entrar en un sistema internacional estable*. Y, en tanto que dure esta situación, *seguirá siendo dudosa la solidez del Derecho internacional*. Es la conclusión cumbre de Hoffmann. (Vid. su *International System, International Law and Historical Change*, 1960.)

3) En este cuadro registremos la construcción (1965) de J. W. Burton, el sociólogo, neoliberal y teórico australiano de las Relaciones internacionales. Su toque es el del *atomismo de las relaciones internacionales*. He aquí las directrices maestras de su construcción:

a) Temeroso del sistema de equilibrio de poder y del sistema bipolar, y escéptico sobre la ONU, Burton —basándose sobre todo en Rousseau

y en la reciente experiencia de los países no alineados— afirma: los Estados están siendo obligados a *break from reliance upon* alianzas y formas de seguridad colectiva y a *proseguir sus propias políticas independientes en el terreno estratégico, etc.*

b) A la par, Burton sostiene que tales tendencias parecen verse *reforzadas* por las condiciones estratégicas y políticas resultantes de un movimiento de *creciente nacionalismo, unido al crecimiento del Estado moderno.*

c) Ahora bien, Burton presta *atención a la «sociedad mundial»* que él configura como una sociedad en que se da «una creciente independencia de cada una de sus unidades componentes, cada una cooperando en Acuerdos regionales y funcionales», y una organización internacional que no se apoya aún en la fuerza, en la compulsión.

Doctrina exenta, por un lado, de un excesivo empirismo y, por otro, de un excesivo empequeñecimiento de los factores comunitarios en el mundo actual. Aunque uno de los aspectos de esta construcción —la atomización de las relaciones internacionales— sea discutido por una dirección de pensamiento, de la que puede ser representante Max Mark —de la Wayne State University— en *Beyond Sovereignty* (1965), título —de por sí— bien expresivo. En tal obra, el autor, consciente de que *el mundo vive en la era póstuma del Estado-nación* (Sobral Nunes), aboga —entre otras cosas— por una «apertura» de los vastos Estados-continentes —Estados Unidos, la URSS, China—, de modo que se transformen en *instrumentos «in the enlargement of the orbit of human fellowship»*. Pero—pregunta nuestra— abogar por esa «apertura», ¿no será esperar demasiado? ¿No será demasiado *idealista?*

Mas, con todo, hay amplio campo para seguir haciéndonos ésas y otras nuevas preguntas, a la vista de los cambios oteados en el panorama internacional. Veamos.

III. UNA NUEVA ESCENA POLÍTICA MUNDIAL.

Extremo básico en el inicio de la década de los setenta: aunque sin contornos firmes, estamos ante *una nueva escena política mundial*⁵.

Y, reducida la cuestión a su máxima abreviatura, éstos son algunos de de sus elementos componentes:

⁵ Cons. THEO SOMMER: «De la bipolaridad a la pentarquía», *Tribuna alemana*, Hamburgo, 373, 5 de noviembre de 1971, p. 2.

1) La era de la bipolaridad —con la sola marca de los Estados Unidos y de la URSS—, que ha durado toda una generación, toca a su fin. Expresiones de ello:

a) El replegamiento —desde hace algún tiempo— de los Estados Unidos sobre sí mismos: nacionalismo en el terreno económico; camino de negociación con el adversario capital de los tiempos de la *guerra fría* —la URSS—, perfilándose ya los primeros resultados de entendimiento, etc.

b) El proceso igualmente complejo en que está inserta la Unión Soviética: renuncia a la meta revolucionaria, característica de decenios anteriores; reconocimiento del *statu quo* internacional; contactos políticos y económicos con los rivales-enemigos de ayer, con la aceptación de realidades como la Comunidad Económica Europea en un sentido más pragmático. Aunque proceso con *riesgos*, al verse —por ejemplo— el Partido privado de una buena parte de la justificación de su existencia, por lo que —lógica situación— sin querer ni la guerra, ni la crisis, ha de poner empeño en la continuación de un cierto grado de tensión hostil (y en la presentación propagandística de tal continuación, etc.).

2) Problematicidad del carácter del período sucesor. Lo problemático es saber «lo que entrará» en lugar de la «doble hegemonía». Hoy por hoy, *un mundo tripolar*, con Pekín como tercero en el juego de las grandes Potencias mundiales. Evidencias de esto son realidades como los disparos y los muertos a orillas del Ussuri en marzo de 1969 y las visitas de Henry Kissinger a Pekín. Aunque a entender de escritores como Theo Sommer, «el Imperio del Centro [continúe] siendo *más bien una potencialidad que una potencia*», o hasta un enigma. A este respecto, piénsese en el panorama de la República Popular China: remontamiento de la «anarquía organizada» de la Revolución cultural y apertura actual al mundo «exterior», pero enfrentamiento entre moderados y fanáticos radicales en las alturas del Poder...

En todo caso, con China —sea el que sea el signo de su realidad— evidencia de que se ha ampliado el círculo de los grandes jugadores en la puesta mundial.

3) Posibilidad de que el mundo de 1980 —eventualmente, el mundo de 1975— sea un *mundo pentapolar*, no ya tripolar. Con todo, se especula sobre los otros grandes actores de la escena internacional. Por ejemplo:

a) El Japón: desde hace tiempo *una «mera organización económica sin pretensiones de poder»* —de poder militar, se entiende—. Simple gi-

gante *económico*, que acaba de recibir rudos golpes propinados por los Estados Unidos de Nixon (el anunciado viaje del presidente estadounidense a Pekín y el programa económico de Wáshington), con las consiguientes incitaciones a una inclinación de mayor independencia, que no puede ser más que a base de poder militar. En todo caso, se avista —por lo menos— una *revisión* de la postura internacional nipona, como lo manifiesta la circunstancia del notable aumento del presupuesto de defensa o peculiaridades como el escuchar ya voces que hablan de la posibilidad de que el Japón se provea de armas nucleares (T. Sommer).

b) La Europa occidental, movida por *impulsos internos* y *presiones exteriores*: óptima combinación. Estamos ante la fase de *la europeización de Europa* (en seguimiento a la vietnamización del Vietnam, etc.). A la vista del viento desapacible que —según Edward Heath— comienza a soplar por la tierra, *las naciones europeas no tienen otra alternativa*. Y, en tal tesitura, el «sí» de los ingleses a la CEE *sólo puede constituir el comienzo, no el fin*. Y ya se afirma en Europa que *quien no habla por Europa no tiene razón...*

De todo lo antedicho, y otros detalles que eso mismo supone, emana una sencilla conclusión: *falta de cristalización* en toda esta inmensa materia. O dicho con J. L. L. Aranguren: *calidoscopio siempre cambiante*. Con todas sus implicaciones prácticas, a la hora de querer configurar un futuro internacional medianamente justo y estable.

IV. LAS EXIGENCIAS INTELECTUALES DE UNAS NUEVAS RELACIONES INTERNACIONALES

En esencia, estamos en una época crítica, fluida, de transición. Problema que no se ha perfilado de manera verdaderamente aguda hasta hace un cuarto de siglo, y hablándose de *revolución en la política mundial* (Kaplan), de *la revolución en las relaciones internacionales* (Penrose), etc.

Fundamentalmente, y en la medida en que vale la comparación, nos encontramos hoy —en el plano de las relaciones internacionales— en un punto semejante al que se encontraba el hombre —en lo concerniente a las relaciones interiores «estatales»— en el período final del régimen feudal y del período del poder absoluto.

De ahí que se toque el tema de *la revisión de las relaciones internacionales* (desde Pablo VI a Smaele). En 1960, Francesco Vito, hablando en la

Pontificia Universidad Gregoriana, señalaba que se imponía «una profunda elaboración doctrinal de los fundamentos de las relaciones entre los pueblos» a fin de llegar a la formulación de «una nueva concepción del Derecho internacional», a la aplicación de «la justicia social a la escala de la Humanidad», etc.

Tales perspectivas postulan a la inteligencia las mayores exigencias.

Bien claramente lo exponía Torres Bodet, y nada menos que en el año 1951⁶. De esta forma: «Sin duda, jamás en la Historia, las relaciones entre las naciones han resonado tan directamente sobre la vida diaria de todos los individuos. Pero la evolución política del mundo se prosigue a un ritmo tal que los problemas se suceden sin que el espíritu humano tenga tiempo de apoderarse de ellos. *En un mundo moviente, casi todos los hombres viven una vida a la medida de los problemas de ayer o de anteayer.* Adelantados por el curso mismo de las cosas sus conceptos—aún más gravemente, sus actitudes—corren el peligro de transformarlos en víctimas ciegas en el momento en que la Humanidad debería mantener fuertemente el timón y hacerse dueña de su destino.» Y añadía una profesión de fe: «Es por lo que, pienso que las disciplinas sociológicas y políticas son capaces de aportar a los hombres no solamente la luz, sino la salvación, ayudándoles a tomar conciencia de las condiciones de la vida presente.»

Y, en esta línea, pocos pensamientos tan expresivos como los registrados a continuación, extraídos de un texto de Jawaharlal Nehru, el estadista hindú⁷. Este es el texto: «Mientras no veamos las cuestiones con cierta claridad, o por lo menos mientras no conozcamos exactamente los problemas que se nos plantean, no saldremos de la confusión que agobia al mundo actual. Yo no pretendo poseer esa claridad de juicio ni disponer de soluciones para nuestros problemas capitales. Lo que sí puedo asegurar con toda humildad es que pienso constantemente sobre estas cuestiones. Puedo decir que, en cierto modo, casi envidia a los que tienen ideas fijas y, por consiguiente, no necesitan tomarse la molestia de profundizar los problemas de esta época. Y, sin embargo, aunque sea más cómodo tener ideas fijas y mostrarse complaciente, de ningún modo es recomendable esta actitud, ya que sólo puede conducir al estancamiento y a la decadencia. *El hecho fundamental de nuestro tiempo es la tremenda rapidez con que se producen*

⁶ Vid. *Bulletin International des Sciences Sociales*, París, UNESCO, verano 1951, página 206.

⁷ «Nuestra época de transición», *Cuadernos*, París, número 36, mayo-junio 1959, página 3.

los cambios en la existencia humana. En el curso de mi propia vida, he presenciado ya transformaciones sorprendentes, y estoy seguro de que la próxima generación presenciará cambios todavía mayores, si la Humanidad no es antes sumergida o aniquilada por una guerra atómica.»

Lo fundamental, en esta clase de asuntos, cabe resumirlo en una aseveración harto sencilla: «*La gente no está entrenada para pensar comparativamente respecto al mundo en que vive.*» Tal es el juicio del doctor Godfrey N. Brown⁸.

Es natural. Como hemos leído en el número de presentación de la revista *International Relations*, «*la existencia de la presente situación internacional resulta en sí misma un desafío al pensamiento objetivo.*» Y sacaba una consecuencia: «si tal pensamiento ha de tener efectividad, los pueblos deben ser bien informados». Surge la cuestión de la información. Cuestión abrumadoramente compleja.

Para darse cuenta de la escasa sencillez del asunto, no hay sino recordar—mejor, tener presente—el caso estadounidense. Con facetas como éstas:

1) Ciertamente, la nación estadounidense ha entrado en lo que Katz ha llamado *las ramificaciones internacionales de la vida americana*⁹. En efecto. «En los últimos veinticinco o treinta años, el americano medio ha venido a interesarse profundamente en la dirección de los asuntos extranjeros. El se ha interesado no meramente de la manera como algunas veces lo ha estado—es decir, como espectador en un partido de fútbol: una ráfaga de gran excitación, a continuación de la cual se marchaba a su casa a echar un trago y olvidar—. Ahora, el americano se halla tan interesado en los asuntos extranjeros como lo está en su familia o en su diario vivir.» Comprende que estos asuntos son una parte integrante de su existencia y que pueden afectar su modo de vida y el de su familia. Ahora bien, con esto el ciudadano tiene un sentido de vital e íntimo involucramiento. Pero, paralelamente, *al enfrentarse con las realidades internacionales, se encuentra con un sentimiento de ignorancia e incapacidad para averiguar lo que está sucediendo en los ámbitos extranacionales...*

2) Pero tal situación, y el adicional problema de la pertinente infor-

⁸ En «Comparative Education in International Relations», *International Relations*, Londres, I, 2, p. 67.

⁹ En *Report of International Law Conference* (Niblett Hall, June 1956), Londres, página 38.

mación, se han de conectar al problema de *la densidad*—o de *la entidad—espiritual* del país. Pues bien, como ha advertido Sidney Lens, «nunca, en la historia humana una nación se ha cerrado tan totalmente como los Estados Unidos, desde la segunda guerra mundial, en *los estrechos límites del conformismo*»¹⁰. Y el mismo escritor precisaba: «Para el ciudadano medio, hombres como William O. Douglas, George Kennan y James P. Warburg, que proponen una política extranjera más inteligente que la *course à l'abîme* de Dulles, se hacen sospechosos de estar atraídos por el comunismo. La mentalidad del hombre *standard* hace difícil la manifestación o el desenvolvimiento de una minoría creadora. Los disidentes se hallan horrorizados de sus propias disensiones.» Y Sidney Lens concluye con esta lapidaria afirmación: «*Cuando el conformismo se convierte en el valor más alto, surge toda una nueva manera de vivir.*»

Panorama que, por supuesto, no ha sido exclusivo de la superpotencia estadounidense. Se encuentra también, con mayor o menor envergadura, por unos motivos u otros, en distintas sociedades de nuestros días.

Ahora bien, se trata de una difícil situación para el país que sufre tal ambiente. Se ve en la imposibilidad de contar con una *verdadera* opinión pública¹¹, con todas las consecuencias para el *sano* funcionamiento de una *verdadera* sociedad. Obsérvese cómo tal ambiente—superficial—de conformismo lleva aneja la *simplificación de las realidades del mundo exterior*, el encerrarse en una *corta visión del entorno inmediato y próximo*, etc.

Y, a este respecto, es de subrayar que, aun en los países donde el nivel de instrucción es alto, una parte de la población no se interesa en los asuntos internacionales, salvo en tiempo de grave crisis. En este sentido, vemos cómo el *Institut International de la Presse* publicaba hace unos años un interesante estudio titulado *The Flow of the News*. (Zurich, 1953). Pues bien, en este sondeo de la opinión pública, efectuado en los Estados Unidos, en Francia, en Italia y en el Reino Unido, una de las cuestiones presentadas era ésta: *¿Por qué razón no lee usted más informaciones de política extranjera?* En la Gran Bretaña, el 38 por 100 de las personas interrogadas decían que ello era debido a su falta de tiempo, y el 28 por 100 porque preferían

¹⁰ Vid. «L'homme standard», *Synthèses*, Bruselas, 1955, 1959, pp. 387-389.

¹¹ Citemos los cuatro componentes de la opinión pública: los legisladores; los medios comerciales de masas (prensa, literatura periódica, radio, televisión y cine); el ciudadano influyente; el hombre de la calle. Vid. GEORGE F. KENNAN: «Public Opinion and Foreign Policy», en *Institutes and their Publics*, Nueva York, Carnegie Endowment, 1953, pp. 45-62; URS SCHWARZ: «Commentary on the Theme», *idem*, páginas 63-83, etc.

las noticias locales. En los Estados Unidos, el 37 por 100 declaraban que se hallaban demasiado ocupadas, y el 30 por 100 que no les interesaban lo suficiente. En Francia, esos porcentajes eran, respectivamente, 12 y 26. Y en Italia, 26 y 37.

Uno está tentado a creer que en numerosos casos la «razón» del primer grupo era igualmente una falta de interés por el mundo exterior, pues—generalmente—se «tiene tiempo» para hacer lo que interesa de verdad. En fin, un 2 por 100 de los ingleses y un 4 por 100 de los estadounidenses confesaban francamente que encontraban «demasiado deprimentes» las noticias del extranjero¹².

En total, puede decirse—con Joseph B. Phillips—que en las citadas sociedades *la mitad de los lectores de los periódicos se contentan, para estar al corriente de la política extranjera, con leer los titulares, mirar las fotografías y los dibujos humorísticos.*

Todavía más. Se ha sostenido que «la opinión pública francesa apenas concede interés a la política extranjera. Son especialmente los problemas interiores los que retienen su atención, y, de modo particular, las cuestiones relativas al nivel de vida». «Los problemas de política interior—sobre todo, aquellos que se traducen por dificultades en la vida cotidiana—atraen mucho más la atención que los problemas de política extranjera.» Un sondeo de la opinión hecho en octubre de 1950 revelaba que sólo un francés de cada diez era capaz de indicar de manera precisa en qué consistía el Plan Schumann, y que cerca de la mitad de la nación gala ni había oído hablar de él... Se podrían citar otros ejemplos de esta falta de interés de la opinión pública de Francia por los problemas de política extranjera. Paralelamente, se ha admitido—hace unos años—que en la Gran Bretaña es una *minoría informada* la que sigue la política extranjera. Situación—según aserto del mismo documento—que se daba «*en la mayoría de los países*»...

¹² Y el problema se agrava cuando algunos sectores de un país—¡ojo!: de la sociedad, no el Estado—«no desean que se les informe», a no ser sobre «cosas confortadoras, tranquilizadoras». (Vid. RENÉ LAURENTIN, en «La información en la Iglesia», *Heraldo de Aragón*, Zaragoza, 28 de noviembre de 1971, p. 9). Y la cosa aún se agrava más cuando, al máximo nivel de la enseñanza—la universitaria—, y en medios específicamente obligados—jurídica o moralmente—al estudio y la explicación del conglomerado de las relaciones internacionales, se da una manifiesta «alergia» al enfoque de las concretas realidades internacionales de nuestro tiempo (grandes, medianas y pequeñas).

Y, dentro de esa temática, dejamos de lado, desde luego, la faceta de las limitaciones de una gran parte de la prensa periódica, a la hora de enfrentarse con la problemática internacional. Concretamente, en el caso de los diarios, téngase bien presente que ellos dan informaciones—cuando dan *verdadera* información—. Describen los acontecimientos de la vida cotidiana y raramente se extienden sobre los datos elementales que son *la base*—o *la condición*—de tales acontecimientos. De ahí resulta que, con frecuencia, numerosos lectores—del porcentaje de ciudadanos que leen, se entiende—no tengan más que una vaga idea de las cosas que leen, y que les parezcan terriblemente alejadas de sus preocupaciones inmediatas. (Postura del citado Joseph B. Phillips.) Y lo cierto es que toda política extranjera se halla basada en determinadas *données*, que son tanto *condiciones* de potencia como *medios de acción*: recursos humanos, cualidades morales de la nación, coherencia de ésta, solidez del régimen político, recursos económicos, poder militar, valía del personal diplomático, etc. Indudablemente, y sobre todo, importa la *posición general* del país en un momento dado. Y cierto también que, al mismo tiempo, se halla basada en ciertas actitudes *más variables* y sólo parcialmente determinadas por esas *données*.

Pues bien, en aras de una información para pueblos-persona, todo eso hay que explicarlo. Cosa que normalmente no hace la «gran» prensa.

Lógico, por tanto, el papel que desempeñan, por ejemplo, en los Estados Unidos los *periódicos del domingo*, los cuales reflejan «el barullo de los acontecimientos de la semana» y, al mismo tiempo, reflexionan sobre ellos. Y éste es el punto más fuerte de determinadas revistas semanales de información (así, *U. S. News & World Report*, *Newsweek*, *Time*). «Cubierta» de los asuntos exteriores que es algo muy oneroso, debido a la exigencia de un buen equipo de periodistas y que sólo poseen las agencias de información, algunos diarios y algunos semanarios como los citados más arriba. Sin embargo, cabe preguntarse con Kermit Lansner—en tanto que jefe de redacción de *Newsweek*—: «¿Cuántas personas se interesan realmente por lo que pasa, por ejemplo, en Tanzania?»¹³.

¹³ Otra cuestión es la faceta de confeccionar una parte trascendente de las páginas de la prensa semanal—por ejemplo; aunque no únicamente—a base de material suministrado por revistas, etc., extranjeras, con lo cual se corre el riesgo de llevar al lector a ver las realidades internacionales a través de una visión foránea, no propia. Con un peligro extremo: la colonización mental (de que hablara Oliveira Salazar).

V. ADVERTENCIA FINAL: ESPÍRITU INTERNACIONAL E INFORMACIÓN

Conclusión: envergadura del problema. Que es fácil de aprehender con sólo pensar en que, como ha consignado Koestler, *el hombre entra en un «período glacial espiritual»*.

Distintas vertientes:

1) La situación espiritual del mundo occidental, con circunstancias como: a), el *amazacotamiento social*, señalado por Roepke, etc., y según el cual la estructura social de muchos países se ve atacada por un doble proceso de desmenuzamiento de las células del cuerpo social y de confusa aglomeración (en la línea de una seudointegración de la colectividad, basada en anónimas relaciones tangenciales, etc.). En suma, se trata del reinado del hombre-masa. Este hombre-masa que, según se dice, es semejante a un viajero sin equipaje: eternamente disponible y siempre dócil, indiferente ante lo verdadero y lo falso, impermeable a la crítica, insensible a las contradicciones, tan capaz de heroísmo como de abyección. *Una cosa le es imposible: ser él mismo* (Pierre Gaxotte). *No hay tiempo para pensar; no hay tiempo para ser*, aseguraba M. García Morente, a principio de los años treinta. b), la *pérdida de los asideros morales*, lo que complica las dimensiones de la tosquedad espiritual e intelectual.

2) La situación en el mundo comunista. Estamos en el reino de las acrobacias verbales (caso límite: China). *La Guerra es la Paz. La Libertad es la Esclavitud. La Ignorancia es la Fuerza*, vocean los altavoces estatales en 1984 de Orwell. Es el hecho de la existencia de un bombardeo psicológico, con la consecuencia de alterar gravemente el sentido de la verdad en aquellos que emplean la propaganda y en aquellos que la sufren. Panorama de ausencia de verdadera opinión pública, y secuelas.

3) Claro es que eso sucede, mal que bien, en las sociedades más o menos opulentas. Pero queda en pie toda la tragedia del mundo del subdesarrollo: situación de subdesarrollo cultural, que no es la mejor base para *pensar comparativamente en términos internacionales*. Piénsese en las derivaciones de los achaques políticos, sociales, económicos, etc. del subdesarrollo. Como ha escrito Duverger, *el hambre, la desnudez, el frío y la miseria obstaculizan el progreso de la educación*. Es decir, si el nivel de vida de las masas permanece muy bajo, *no es posible elevar el nivel de comprensión de los problemas*. La cosa se presenta con descorazonadoras con-

secuencias. Así, no olvidemos cómo «los pueblos atrasados asimilan más fácilmente las técnicas materiales que los principios morales, el uso de los explosivos —por ejemplo— más que la noción de libertad» (René Pinon). En fin, A. Sauvy sostiene: sin un mínimo de instrucción el pueblo no puede ser soberano. Todo un complejo de facetas.

* * *

En suma, enorme complejidad del problema, más fácil de plantear que de resolver.

Cierto que el típico —y tópico— complejo *Poder-Moral-Derecho* ha «basculado» —en el transcurso histórico— en favor de la potencia, con todas sus perspectivas desesperanzadoras. Y cierto también que, ante el peso de la inercia histórica en la vida política, sea normal que se piense que todo «seguirá igual». Sin caer en la cuenta en el tono «diferente» de la nueva dinámica interestatal: la de un mundo planetizado, tecnificado, pletórico de «independencias», escindido por niveles económicos, etc., y con una nueva —e incierta— constelación de «grandes actores» de la escena mundial.

Situación que exige, previamente a una nueva mentalidad «internacional», la forja de una mente clara, un deseo de ver con claridad. Ahí se inserta el indeclinable mandato —al mundo universitario, al mundo intelectual y al mundo del periodismo— de estar al tanto de las grandes mutaciones del contemporáneo monipodio interestatal, y hacer —grandeza y servidumbre— que la sociedad *toda* se dé perfecta cuenta de lo que tan arriscado panorama postula en el campo de las ideas y en el campo de la existencia político-económico-social.

LEANDRO RUBIO GARCIA

