

## PODER Y POLITICA INTERNACIONAL

### (II)

*«Los hombres, constituidos en sociedad internacional, seguirán siendo los mismos hombres que han formado las sociedades nacionales; llevarán a la nueva forma política que han creado las mismas ignorancias, las mismas pasiones, los mismos instintos.»*

A. PILLET (1919)

*«El poder intolerante respeta el poder, no la debilidad.»*

ADLAI E. STEVENSON (1954)

### II

#### LA DOCTRINA: VALORACIÓN DE LA IMPORTANCIA DEL PODER EN LA DINÁMICA INTERESTATAL

##### A) *Importancia del tema y atención a él*

1) Punto de partida de esta cuestión: «el problema de la potencia política en el terreno exterior» es «la cuestión más palpitante y más emocionante de nuestro siglo». Así se ha llegado a sostener—en la hora actual—por un estudioso de la cuestión, A. Goellner<sup>78</sup>.

2) Distintos aspectos del asunto:

a) El problema de la categorización de los Estados atendiendo al poder: los diferentes tipos de Potencias. Tema—un aspecto del gran asunto del poder—que se ve ya en Montesquieu.

b) Ahora bien, desde Montesquieu, raramente ha sido estudiado el tema con seriedad, y los juristas, todavía menos<sup>79</sup>. No obstante, en el siglo XIX, Ranke, y en el siglo XX, hombres como A. J. Toynbee, E. A. Korovin, A. Goellner, etc., han reconocido lo bien fundada que está la idea de la categorización de las Potencias.

c) La guerra 1914-1918—paralelamente a sus concomitantes aventuras y calamidades—hacia surgir—entre los especialistas de las Ciencias Políticas, entre los especialistas de las Ciencias históricas, en parte, y entre los especialistas del Derecho internacional—un creciente interés por los diversos problemas planteados por la potencia en el campo interestatal.

<sup>78</sup> Vid. A. GOELLNER, *cit. ant.*, p. 28.

<sup>79</sup> CONS. GOELLNER, *cit. ant.*, p. 23.

d) En el período anterior al desencadenamiento de la segunda conflagración universal aparecían muy pocos trabajos dedicados al estudio de las diferentes categorías de Potencias y sobre todo al problema de la política de gran Potencia.

e) Durante la guerra 1939-1945 y la fase inmediatamente posterior a ella se registra la preocupación en un cierto número de autores anglosajones y suizos por la cuestión de la clasificación de las Potencias (pero también por la de los Estados y de las naciones)<sup>80</sup>.

f) Problema que sigue en pie, y por variadas razones, que van desde cosas como la escisión del mundo en cosmovisiones distintas hasta la irrupción en el monopodio interestatal de una nueva tonalidad del poder: el *superpoder*<sup>81</sup>.

B) *El papel del poder en la arena internacional: el poder como protagonista máximo. La teoría pura del poder*

1) Tema que exige una aclaración previa: como es natural, a la hora de estimar el papel del poder en la escena interestatal, nos encontramos con Escuelas de pensamiento distintas. Así, tenemos: a) dos Escuelas opuestas: la teoría pura del poder y la teoría en reacción a ésta, y b) la Escuela intermedia: la teoría de la desmitificación del poder.

2) Ahora bien, por su carácter absoluto, radical, la más llamativa de esas Escuelas resulta ser la citada teoría pura del poder.

Empecemos con ella, y pasemos a compendiar sus rasgos distintivos:

a) Sus lineamientos fundamentales: tendencia que centra las relaciones internacionales alrededor del poder, en razón del visible papel desempeñado por éste en la arena interestatal<sup>82</sup>. «All political relationships are power relationships to varying extents», ha precisado Lerche<sup>83</sup> (es decir, poco más o menos: todo complejo de relaciones políticas es un complejo de relaciones

<sup>80</sup> Vid. la bibliografía citada por GOELLNER en pp. 29-30, nota 8.

<sup>81</sup> Un detalle de interés: «La mayor parte de la literatura sobre las relaciones internacionales se refiere a las grandes Potencias... El papel que desempeñan los países que no son grandes ni pequeños en la política internacional es todavía un tema comparativamente descuidado.» Cf. C. HOLBRAAD: «El papel de las Potencias medias en la política internacional», *Estudios internacionales*, Santiago de Chile-Buenos Aires, enero-marzo 1972, p. 53.

<sup>82</sup> Vid. J. FRANKEL, *cit. ant.*, p. 96.

<sup>83</sup> Cons. Ch. O. LERCHE, *cit. ant.*, p. 62.

de poder, en grados variables). Pues bien, tal protagonismo del poder se fundamenta en los elementos registrados a continuación:

i) La rivalidad de los Estados constituye la esencia de la política y persistirá, a menos que se produzca un cambio *radical* en la naturaleza del hombre y de las sociedades.

ii) Esa rivalidad hace de la política entre los Estados una *política de potencia (Machtpolitik)*, puesto que cada uno de ellos cuenta con su potencia para sobrevivir o para alcanzar sus objetivos (dándose a veces el fenómeno de la potencia como objetivo supremo). De ahí la conclusión de que el Estado, por su propia esencia, aspire siempre a mayor potencia<sup>84</sup>.

iii) Deducida de esas proposiciones, surge una circunstancia: que toda política exterior tiene por objeto la defensa de los intereses nacionales. Y de ahí, asimismo, que los dirigentes de las grandes Potencias—condenados al cinismo—hayan de ir al máximo de potencia, sin preocuparse por los hombres y la moralidad<sup>85</sup>.

iv) La escasa eficacia del Derecho en tal contexto. Para esta dirección doctrinal, en la vida internacional el Derecho tiene *un reducido papel*: a) La aplicación de las reglas jurídicas está siempre *en función de los inmediatos intereses de poder*; es un *mero cálculo de conveniencias momentáneas*, sin consideración alguna a intereses comunitarios a largo plazo. β) Parejamente, las reglas jurídicas—sean conexionadas a una política comunitaria, sean mantenidas por el equilibrio del poder—son—debido a la inmutable naturaleza de las cosas humanas—impotentes para frenar la conducta ilegal de los Estados-nación absoluta y permanentemente soberanos<sup>86</sup>.

b) Seguidores de esta dirección de pensamiento: Hans J. Morgenthau, George F. Kennan, Georg Schwarzenberger, Nicholas Spykman, R. Strausz-Hupé y S. T. Possony, etc.

i b) Empecemos por la construcción de H. J. Morgenthau, el representante más caracterizado de ella. Concretamente, para R. Aron, Morgenthau es

<sup>84</sup> Cf. McDUGAL, *cit. ant.*, p. 128.

<sup>85</sup> *Vid.* R. ARON, *cit. ant.*, pp. 460-461.

<sup>86</sup> Cons. McDUGAL, *cit. ant.*, p. 158. Con todo, a este respecto, *vid.* estudios como la monografía de A. GOELLNER: *Grossmachtpolitik und Völkerrecht*. (Beiträge zur Ätiologie des Völkerrechts), Budapest, Ungarische Aussenpolitische Gesellschaft, 1941. Su objeto va encaminado a hacer ver que la fuerza de las grandes Potencias influye—en un notable grado—en las construcciones del Derecho internacional positivo (como, por ejemplo, los tratados de paz, los pactos regionales, etc.).

el teórico «realista» por excelencia de las relaciones internacionales. Mejor que ninguno ha subrayado el juego de potencia que define la rivalidad entre los Estados. Ya el subtítulo de su principal libro —*Politics among Nations*— lo expresa claramente: *the struggle for power and peace*<sup>87</sup>.

i) Ideas clave de la concepción de Morgenthau<sup>88</sup>:

a) Alegato en pro de *aceptar las condiciones que encontramos en el mundo* y de aspirar a la «realización del menor mal posible mejor que a la del bien absoluto». Y en esta ruta, para mejorar el mundo, se debe trabajar con las fuerzas inherentes a la naturaleza humana, y que han hecho al mundo como es, y no ir contra ellas, sin buscar la inspiración de grandiosas ideas.

β) Configuración de la política como algo *bajo leyes objetivas*. «La política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana.» Y he aquí que la naturaleza humana está regida por los instintos primarios de conservación y de agresividad, dirigidos al «dominio del hombre sobre los espíritus y las acciones de los otros hombres».

γ) Atención a la potencia como *el objetivo inmediato* de todo actor de la escena internacional, como ideal cuya realización viene impuesta a los Estados por la naturaleza particular de la sociedad internacional: en ausencia de un Poder central mundial organizado, cada colectividad estatal tiene el derecho y el deber de aumentar su propia potencia para proteger su vocación y extender su influencia. Situación que aclaramos con el siguiente párrafo del mismo Morgenthau: «La política internacional, como toda política, *es una lucha por el poder*. Sean los que sean los objetivos últimos de la política internacional, *el poder es siempre el objetivo inmediato*. Los gobernantes y el pueblo pueden buscar... libertad, seguridad, prosperidad o [simplemente] poder en sí mismo. Pueden definir sus metas en términos de ideal religioso, filosófico, económico o social. Pueden pensar que este ideal podrán materializarlo por medio de una fuerza interior, por medio de la intervención divina o por medio del desarrollo natural de las cosas humanas. Pero, en tanto que luchan por realizar sus metas por medio de la política internacional, lo harán *en forma de lucha por el poder*»<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Cf. ARON, *cit. ant.*, p. 182.

<sup>88</sup> Vid. H. J. MORGENTHAU: *Politics among Nations*, *cit. ant.*, pp. 4-15, 27-35 y 110-148. Además del artículo —completo— «Another Great Debate...», *cit. ya*, y publicado en *The American Political Science Review*, XLVI, diciembre 1952, pp. 979 y ss.

<sup>89</sup> Cons. ARON, *cit. ant.*, p. 182.

Con una particularidad: para Morgenthau, el concepto de poder político plantea uno de los problemas más difíciles y controvertidos de la Ciencia Política.

δ) Estimación del Estado como *la unidad de base en el estudio de las relaciones internacionales*. Y Estado que, lógicamente, se define esencialmente por *la voluntad de poder*, constituido éste por nueve elementos: — la geografía; — los recursos naturales; — la capacidad industrial; — el estado de preparación militar; — la población; — el carácter nacional; — la moral nacional; — la calidad de su diplomacia, y — la calidad de su Gobierno.

ε) Pues bien, el desenvolvimiento de esa voluntad de poder conduce al *equilibrio de poder*.

ii) Evaluación del pensamiento de Morgenthau. Dos notas típicas:

α) Una: de filosofía de la vida. La posición de Morgenthau refleja:

aa) la desconfianza hacia la «teoría» sentida por el hombre práctico, por el hombre corriente, por el hombre de la calle; es decir, hacia las «ideas», que son vistas como «castillos en el aire», etc.; bb) el lote de «ideas» contra el que ha de luchar el «realista» de las relaciones internacionales, con la creencia-denuncia de que algunos—al menos—de los actores de la política internacional se hallan «intoxicados ideológicamente»<sup>90</sup>.

β) Otra: de conducta personal, de influencia doctrinal: aa) Por un lado, como dice R. Aron, se trata de una filosofía de la política que el autor «*profesa infatigablemente*»<sup>91</sup>. bb) Por otro lado, está la enorme audiencia de las ideas de Morgenthau, particularmente en los Estados Unidos, y el hecho de convertirse su obra principal en una *especie de Biblia* para muchos estudiosos, políticos y diplomáticos estadounidenses. Lo que, a fin de cuentas, es comprensible, dada la atrayente simplicidad de sus ideas y dada la «seguridad» que ofrece (aparte del contexto de *guerra fría* entre los dos grandes bloques mundiales en que se difundió tal construcción)<sup>92</sup>.

2 b) El sistema de George F. Kennan. Se trata de una filosofía mantenedora de la línea dialéctica del poder, aunque no en forma tan acerada-

<sup>90</sup> Intoxicaciones ideológicas que, para MORGENTHAU, es «algo enfermizo».

<sup>91</sup> Aunque haya de reconocerse una cosa: los acontecimientos políticos del último medio siglo han ido acompañados de una considerable *difusión de ideas*—sociales, políticas, económicas, etc. (realistas o utópicas)—en nombre de las cuales se han defendido, llevado a cabo o justificado políticas y acciones políticas internas e internacionales. Cf. P. D. MARCHANT: «Determinist Theories in International Relations», *International Relations*, Londres, octubre 1956, p. 256.

<sup>92</sup> Vid. ARON, *cit. ant.*, p. 460.

mente sistemática como la teoría pura del poder. Ahora bien, según ha señalado R. Aron, el pensamiento de Kennan «se orienta en ese sentido»<sup>93</sup>. Veamos sus conceptos fundamentales<sup>94</sup>:

i) El dinamismo de la vida internacional. «La vida política internacional es algo orgánico, no mecánico. *Su esencia es el cambio*, y los únicos sistemas para la regulación de la vida internacional que pueden dar resultado *durante largos periodos de tiempo* son aquellos que tienen las suficientes sutileza y flexibilidad para ajustarse al *cambio constante* en los intereses y en el poder de los diversos Estados interesados».

ii) Sentido del Derecho en la vida internacional. «Desde luego, la idea de la Ley en la vida internacional debe recibir todo el apoyo y el aliento posibles» (por parte de los USA). Ahora bien, la Ley «no puede sustituir al poder como fuerza vital de una gran parte del mundo». «Las realidades del poder empararán pronto cualquier estructura legalista que erijamos para el gobierno de la vida internacional. Penetrarán en ella. Se convertirán en su contenido, *quedando la estructura sólo como forma*. La seguridad internacional dependerá de ellas: de las realidades del poder, no de la estructura que las envuelva.»

iii) La realidad de la organización internacional. «Una organización internacional para la preservación de la paz y de la seguridad [internacionales] no puede sustituir a una política exterior bien concebida y realista. Cuanto más ignoremos la política, dedicándonos a levantar un sistema legalista para la preservación del *statu quo*, antes y con mayor violencia quedará hecho pedazos dicho sistema bajo las realidades de la vida internacional.»

3 b) La construcción del inglés Georg Schwarzenberger<sup>95</sup>. Este profesor

<sup>93</sup> Cons. ARON, *cit. ant.*, p. 461.

<sup>94</sup> *Vid.*, por ejemplo, GEORGE F. KENNAN: *Memorias de un diplomático*, Barcelona, Caralt, 1972, pp. 180-181.

<sup>95</sup> Con todas las reservas propias de una generalización. En este sentido, una matización: para el citado McDUGAL, el profesor Schwarzenberger no puede colocarse *íntegramente* dentro de la dirección de la teoría pura del poder. Razón: su optimismo sobre la potencialidad de ciertas formas de Derecho internacional y de organización internacional. Ahora bien; se termina por reconocer que Schwarzenberger emite en ocasiones juicios que parecen subestimar dolorosamente el papel del Derecho internacional, etc. Cf. McDUGAL, *cit. ant.*, p. 159. Pero mencionemos la existencia de otra posición al respecto. Así, la de Mario AMADEO. Este autor coloca decididamente a Morgenthau y a Schwarzenberger en el mismo plano. Según AMADEO, la política de potencia ha inspirado «el pensamiento de algunos brillantes expositores, entre los cuales sobresalen los nombres de Georg Schwarzenberger y Hans J. Morgenthau». *Vid. M. AMADEO, cit. ant.*, p. 146.

de la Universidad de Londres monta su teoría a base de los siguientes puntos <sup>96</sup>:

i) Poder y relaciones internacionales: el poder «ha sido la consideración dominante en las relaciones internacionales».

ii) La política de potencia en la arena interestatal: α) Configuración general: como «un sistema de relaciones internacionales, en el que los [grupos sociales existentes en él] no se consideran a sí mismos como medios hacia un fin común, sino como fines en sí mismos, como los fines últimos», empleando los medios más efectivos a su disposición—al menos, en cuestiones vitales (de autopreservación: en cuya situación se cree que toda medida para alcanzar el objetivo está justificada)—. Una advertencia: en este contexto, es irrelevante que el Estado use el poder para sus propios fines o para propósitos que *crea* que son en interés de la sociedad internacional. β) Otras particularidades: tipo de relaciones entre los Estados, en el que predominan determinados patrones de conducta: armamentos; aislacionismo; diplomacia de fuerza (*power diplomacy*); economía de fuerza (*power economics*); imperialismos regionales o universales; alianzas; equilibrio, y guerra. γ) Conclusión: en ese cuadro, la jerarquía de los grupos sociales se mide por su peso en un conflicto potencial o efectivo.

iii) Papel del Derecho en tal sistema: en el marco del citado sistema, el Derecho y la Moralidad «están limitados a una posición relativamente subordinada». Razones: α) Primeramente, la circunstancia de que, en tanto que existan los Estados con su insistencia en ser jueces en su propia causa, *la línea divisoria entre poder y Derecho seguirá siendo fluida*. β) En segundo lugar, la circunstancia de que, en una sociedad donde la consideración máxima es el poder, la función primaria del Derecho consiste en asistir al mantenimiento de la supremacía, proporcionada por la fuerza, y de las jerarquías establecidas sobre la base del poder, y en dar al sistema determinado por eso *la respetabilidad y la santidad de Derecho*. Propósitos varios, a los que el Derecho sirve en una variedad de formas. γ) Finalmente, la circunstancia de que el Derecho—al no servir de freno *serio* al poder—sirve de socorrida ideología con la que disfrazar algunas de las brutalidades inherentes a todo sistema de política de poder.

Resumiendo: «en la medida en que el Derecho internacional es un *Derecho de poder* cumple las funciones de *an extreme society law*»: dar «autoridad y santidad de Derecho al poder y a la fuerza bruta».

<sup>96</sup> Cons. C. SCHWARZENBERGER, *cit. ant.*, pp. 14, 13, 203, 206, 713-714, 17, etc.

w) Valor de la organización internacional en el sistema de política de potencia. En él, la organización internacional también experimenta el impacto del poder. En esta materia nos encontramos con que, «tanto en la era de la Sociedad de las Naciones como en la era de las Naciones Unidas, la distancia entre los ideales de tales sistemas colectivos y la realidad [política internacional], se ha reducido por procesos de revisión *de facto* del Pacto y de la Carta. Es decir, por la adaptación y la subordinación de los compromisos [jurídicos] a las necesidades de la política mundial de poder. En ambos casos, el resultado ha sido el mismo: lo que ha surgido ha sido un sistema de política de poder *in disguise*».

v) El problema de la permanencia de la política de potencia. Perfiles:

α) En un plano, tenemos que la política de potencia ha sido *un rasgo constante* de las relaciones internacionales a través de la Historia. *Prima facie*, nos encontramos con la verdad del aserto *plus ça change, plus c'est la même chose*. β) Ahora bien, desde otro plano, eso no significa que, por el hecho de haberse movido las relaciones internacionales a lo largo del módulo del poder, el discurrir interestatal haya de continuar sobre las mismas bases. Los hombres son libres de organizar todo tipo de relaciones. En este sentido, registremos el deseo de las Potencias medias y pequeñas de convertir la sociedad internacional en una comunidad internacional. No obstante, en este dominio, pronto nos salen al paso las limitaciones: ahí tenemos la verdad de que—como dice Schwarzenberger—ello sirve de poco «si las Potencias mundiales no son capaces o no quieren cambiar su perspectiva de las relaciones internacionales»...

4 b) El poder y Nicholas Spykman. De él son los siguientes conceptos<sup>97</sup>:

i) Los Estados sólo pueden sobrevivir por medio de una constante dedicación a la política de poder.

ii) La lucha por el poder se identifica con la lucha por la supervivencia.

iii) Admisión de que el uso del poder «debe estar sujeto constantemente a juicios morales», pero con la salvedad de que los «hombres de Estado pueden interesarse por valores de justicia, honradez y tolerancia sólo en la medida en que contribuyan al objetivo de poder y no a interferirse en él». La búsqueda del poder no está hecha para «la realización de valores morales».

<sup>97</sup> Cf. Nicholas J. SPYKMAN: *American Strategy in World Politics*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1942, p. 12, etc. Asimismo *vid.* HOFFMANN, *cit. ant.*, p. 282.

5 b) Y en esta ruta se mueven también otros nombres bien conocidos, como R. Strausz-Hupé y S. T. Possony. Facetas de su pensamiento<sup>98</sup>:

i) Basamento de su entramado argumental son *los hechos*. En lugar de partir de supuestos generales, etc., como hace, por ejemplo el profesor Schwarzenberger, parten de un cálculo de Sorokin, consistente en que la guerra podría parecer ser—a través de toda la Historia—*la normal condición de las cosas, y de la vida internacional, y la paz, la anormal condición*.

ii) Aceptada esta idea y las cifras dadas al respecto—porcentaje de años de guerra durante el período en que un Estado ha existido como gran Potencia—, la deducción es que *toda política exterior de un país está siempre determinada—de un modo o de otro—por el fenómeno «guerra» y que las relaciones entre los Estados se rigen en todo tiempo por la actitud amigo-enemigo*.

iii) En conclusión, para estos autores, *la conducta de los Gobiernos viene determinada—consciente o inconscientemente—por el principio de la acumulación de poder, por el principio del aumento de la fuerza*.

6 b) Parejamente, con esta tendencia pueden entroncarse conceptos de Charles O. Lerche. Son corrientes y claros<sup>99</sup>:

i) En las relaciones internacionales, el Estado constituye «un fin en sí mismo». En ese mundo «no hay lugar para ninguna lealtad más alta».

ii) Contraste entre la vida interna de los Estados y la escena de la política internacional. Así: a) La vida social interna presenta estos aspectos distintivos: aa) Una conducta *ordenada* de los comportamientos de sus componentes. bb) Promulgación de normas generalmente aceptadas para establecer—como hemos señalado al hablar del significado del poder en la arena interestatal—no sólo los derechos y las libertades de sus miembros, sino también los procedimientos no violentos que han de servir para la reparación de las injusticias, etc. cc) Elaboración de la estructura institucional que monopoliza la coerción en nombre de la comunidad. β) Pues bien, nada semejante hay en la vida internacional<sup>100</sup>.

c) Con una advertencia: no vaya a creerse que el tema del poder nacional o—mejor—el énfasis sobre él en el campo político internacional sean

<sup>98</sup> Cons. R. STRAUZ-HUPÉ y S. T. POSSONY: *International Relations in the Age of Conflict between Democracy and Dictatorship*, Nueva York, 1950, pp. 2 y 3. Asimismo, vid. B. H. M. VLEKKE: *On the Study of International Political Science*, Londres, David Davies Memorial Institute, s. f. (¿1956?), p. 10.

<sup>99</sup> Vid. Ch. O. LERCHE, *cit. ant.*, pp. 103, 102, etc.

<sup>100</sup> Vid. también nombres como Frederick SCHUMANN, Mortimer ADLER, etc.

fruto exclusivo de ambientes anglosajones o de influencia típicamente anglosajona. El tema es tópico. A este respecto, citemos —como simple muestra— un expresivo texto de un singular escritor político, el general De Gaulle: «En los asuntos entre Estados, la lógica y el sentimiento no pesan grandemente en comparación con *las realidades del poder*; lo que importa es lo que se toma, y lo que se sabe tener»<sup>101</sup>. O el número que la *Revista Brasileira de Estudos Políticos* dedicara, en julio de 1966 (número 21) a la seguridad nacional. Pues bien, el núcleo del mismo lo compone el *poder nacional* (elementos políticos, psicosociales, económicos y militares), con contribuciones de miembros de las Fuerzas armadas brasileñas y profesores brasileños.

C) *La directriz doctrinal de reacción a la teoría pura del poder*<sup>102</sup>. Variantes de ella:

1) En nítida alergia al poder, dos orientaciones:

a) Una dirección de pensamiento: la que supervalora la potencialidad de las «reglas jurídicas» —desconexionadas de la política— como factores e instrumentos para guiar y modelar las decisiones de los Estados<sup>103</sup>. Presente, por ejemplo, en el preámbulo del Pacto de la Sociedad de las Naciones cuando se resalta la importancia de: i) «mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor»; ii) «observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos»; iii) «hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados».

Línea estimada —por un McDougal— como la confusión más fundamental en la teoría contemporánea del Derecho internacional o —mejor— sobre el Derecho internacional. Empezando, desde luego, por la configuración del Derecho internacional como *un sistema de reglas*<sup>104</sup>.

b) Otra dirección de pensamiento: la condenatoria de la política de poder basándose en la creencia de que el poder puede eliminarse y reemplazarse por instituciones internacionales<sup>105</sup> eficaces (Autoridad universal, Gobierno mundial, etc.).

<sup>101</sup> Cita de Jean LACOUTURE, en *De Gaulle*, Madrid, EDICUSA, 1969, p. 129.

<sup>102</sup> Cons. McDUGAL, *cit. ant.*, p. 157.

<sup>103</sup> *Vid.* McDUGAL, *cit. ant.*, p. 143.

<sup>104</sup> Cf. McDUGAL, *cit. ant.*, p. 143.

<sup>105</sup> *Vid.* FRANKEL, *cit. ant.*, p. 96.

2) Una teoría intermedia: la directriz de la oscilación del Estado entre el «polo de la potencia» y el «polo de la indiferencia hacia la potencia».

a) Punto de arranque de esta orientación: el no ser completamente satisfactoria (J. Frankel) ni la teoría de la potencia ni la orientación de la alergia a la potencia. Motivos de esta aseveración <sup>106</sup>:

i) La Escuela de pensamiento centrada alrededor de la potencia no es verdaderamente realista. Razones:

α) El concepto del interés nacional que rige la conducta de los Estados no se limita a consideraciones de poder.

β) Si bien el poder ocupa un papel central en la política internacional, ha de caerse en la cuenta de que fundamentalmente es un instrumento para la realización de *valores* (aunque sean *nacionales*).

γ) La política internacional viene determinada no sólo por la potencia detentada por los Estados, sino también —o mejor— por los *valores* mantenidos por esos Estados:

δ) «Hay poca razón para esperar que todos los actores de la escena internacional se orienten *uniformemente* hacia un fin único e idéntico», ya se trate de la potencia en sí, de la seguridad o de la paz.

ii) La Escuela de pensamiento que pretende eliminar el poder es todavía menos realista. Razones:

α) Por un lado, se basa —esencialmente— en determinadas experiencias históricas: las de los Estados anglosajones del siglo XIX. Poco más o menos, así: *aa*) En el caso de la Gran Bretaña: por una parte, la circunstancia de la *seguridad* de que disfrutó el país, lo que llevaba a la ilusión de un reinado del Derecho en la sociedad internacional; por otra parte, el oscurecimiento de las relaciones de potencia por el *abarente* divorcio entre la política y la economía (punto, realmente inexacto en la vida, que resultaba abrumadoramente básico para el montaje del sistema). *bb*) En el caso de los Estados Unidos de América: el alejamiento de Washington de Europa, el ámbito tradicional del juego de la política de potencia. Apartamiento —aislacionismo— que no sólo era una *aspiración política*, sino un *hecho físico* tangible. *cc*) Un hecho crucial a este respecto: esas experiencias —inglesa y estadounidense— y la exagerada esperanza en el valor de las organizaciones internacionales para reemplazar a la política de potencia no resistieron cuando surgió una prueba decisiva: el desafío totalitario en los años treinta.

<sup>106</sup> CONS. FRANKEL, *cit. ant.*, pp. 96-97. Etc.

β) Por otro lado, olvida la realidad—innegable—del poder: no exclusiva, pero sí determinante. Panorama a valorar del siguiente modo: *aa)* Por una parte, el hecho de que, en ocasiones, la llamada política de potencia presenta un carácter amoral, ilegal, falso. *bb)* Por otra parte, el hecho de que las vías de la política de poder no sean siempre las de la violación y la destrucción del Derecho internacional. Ha de admitirse la idea de que, frecuentemente, por vías pacíficas, la política de poder ha asegurado a la Humanidad—a la vez—la salud y la felicidad. Pues bien, estas épocas relativamente pacíficas y prósperas prueban que no siempre puede afirmarse que las Potencias nunca observan las reglas del Derecho ni las de la Moral. *cc)* Ahora bien, esa observancia de las reglas jurídicas y morales por las Potencias ha de tomarse con cautos distinguos: —Por un lado tenemos que en las horas de crisis, las Potencias no perseveran en el camino de la observancia. Sobre todo cuando la «otra» Potencia —y basta que una sola lo haga— se separa de tal vía<sup>107</sup>. —Por otro lado, ha de tenerse presente la evidencia de—en expresión de Landheer—el «*elemento de poder en Derecho internacional*». Es volver a recordar la postura de Kennan sobre las realidades del poder, empapando cualquier estructura legalista. Aunque Landheer matiza. Concretamente, nos dice que «quizá el elemento de poder en [el] Derecho internacional no sea en sí mismo la gran desventaja» de la cuestión, ya que «el poder o las diferencias de potencia son un atributo natural de la vida social». «La dificultad reside mucho más en que el Derecho internacional *refleja parcialmente una estructura de poder que no existe ya*»<sup>108</sup>.

b) Características de esta orientación:

- i) Teoría de las relaciones internacionales «*a partir de la Historia*».
- ii) Existencia de una *profunda unidad de las relaciones internacionales*, que toma la forma de la guerra o de la paz. Similitud de perspectiva que se percibe en el título o en el subtítulo, de las obras de sus seguidores: *Paix*

<sup>107</sup> Cf. GOELLNER, *cit. ant.*, pp. 12-13.

<sup>108</sup> Y, ya en otro plano, para paliar esto, LANDHEER ha sostenido que el poder nacional debe estar sometido «a criterios generalmente aceptados», considerando irrealista el tomar sólo la extensión del país y la cifra de población como criterio fundamental a la hora de configurar el poder. Tampoco parece convincente a este autor el criterio de la población unido a la renta media (por la dificultad de que no haya modo generalmente aceptado de evaluación de la renta *real*). Todo lo cual impide que el voto ponderado—expresión de esta problemática—haya entrado—«aunque no sobre una base científica»—en organizaciones regionales como el Consejo de Europa y la Europa supranacional. *Vid.* B. LANDHEER: «Contemporary Sociological Theories and International Law», *Recueil des Cours*, *cit. ant.*, 91, 1957, I, pp. 36-37.

*et guerre entre les nations* (R. Aron), *Discord and Collaboration* (Arnold Wolfers), *Cooperation and Conflict* (Ch. P. Schleicher), etc.

iii) *Negativa a admitir que los Estados se propongan la «potencia» como único objetivo en la escena internacional.* No obstante, realidad —en R. Aron, por ejemplo— de «determinantes de la potencia» que operan «sea el siglo que sea y cualesquiera que sean las modalidades de la competición entre las unidades políticas». Aparte, por supuesto, de la debida atención al poder, con tres elementos fundamentales: el *espacio* que ocupan las unidades políticas, los *recursos* (elementos materiales y humanos) y la *capacidad de acción colectiva*.

iv) *Tratar de alcanzar un alto nivel de abstracción y de elaborar proposiciones generales.*

v) Aunque con *diferencias* en los integrantes de esta dirección de pensamiento. Por ejemplo, R. Aron procede a un amplio examen de las relaciones internacionales bajo *todos* los ángulos posibles; A. Wolfers se propone un *fin más limitado*: el discernir los puntos esenciales y aclararlos, etc.

c) Representantes de esta directriz en el campo de las Relaciones internacionales: Raymond Aron, Arnold Wolfers, Frederick H. Hartmann, etc.

Las ideas principales de R. Aron las hemos venido utilizando, y poniendo de relieve, en el discurrir de este estudio. Aquí pongamos atención en:

1 c) La teoría de Wolfers<sup>109</sup>. Sus puntos básicos:

i) Noción de *potencia*: carácter relativo, teniendo en cuenta —con el autor— que «la potencia de un país debe ser medida en relación con la potencia de su adversario». De ahí el alumbramiento de la noción de *la «potencia de los débiles»*, desde el momento en que el Estado débil, convirtiéndose en una «puesta» en un conflicto entre dos Estados fuertes, se beneficia de hecho de todo el aparato de potencia de su potente asociado.

ii) Noción de *objetivos de la política exterior* (problema vinculado al de la potencia): a) *Objetivos nacionales directos* (que se proponen beneficiar a *la nación tomada en su conjunto*; por ejemplo, asegurar la seguridad) y *objetivos nacionales indirectos* (tendientes a favorecer *los intereses de un grupo determinado de ciudadanos*; por ejemplo, una barrera aduanera sirviendo los intereses de ciertos productores). b) *Objetivos de posesión* (enca-

<sup>109</sup> Cf. A. WOLFERS: *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, 1962, XVIII+283 pp. Asimismo, cons. J. B. DUROSELLE: «Théorie des relations internationales: un livre d'Arnold Wolfers», *Revue Française de Science Politique*, París, marzo 1963, pp. 184-191

minados a la adquisición de algo: territorio, etc., o a la obtención de algún beneficio: económico, moral, etc.) y objetivos *de medio* (enderezados a organizar el medio internacional: más allá de las fronteras del Estado).  $\gamma$ ) Objetivos *ideológicos o revolucionarios* (que tienen una vocación universal) y objetivos *nacionales tradicionales* (que son limitados en el espacio).

Con una advertencia de Wolfers en este dominio: el suceder con frecuencia que «los intereses de ciertas minorías de grupos [políticos] dirigentes o de *élites* económicas» tiendan a ser identificados—o a identificarse—*con los intereses de la nación*.

iii) Noción de *seguridad*: postura típica de los Estados «satisfechos», y que reviste múltiples aspectos (*vid.* punto a continuación).

iv) Pues bien; tres posibles *actitudes de los Estados* ante los módulos de la vida internacional:

$\alpha$ ) *Self-extension* (poder): actitud consistente en la voluntad de crear una dominación imperialista o en la voluntad de reconquistar un territorio perdido («recuperarlo»). Con lo que tenemos, que esa voluntad no siempre es «necesariamente» inmoral.

$\beta$ ) *Self-preservation* (seguridad): manifestada en la voluntad de independencia e integridad territorial, de mantenimiento de zonas de influencia, de mantenimiento de posesiones exteriores consideradas como «intereses vitales», etc.

$\gamma$ ) *Self-abnegation* (colaboración): consistente en traspasar el simple interés nacional en aras de valores superiores (como la solidaridad internacional, el respeto al Derecho, la paz, etc.).

2c) La construcción de Hartmann<sup>110</sup>, a base de los siguientes elementos:

i) *Vida internacional* fundada en dos premisas:  $\alpha$ ) Un mundo *físicamente uno*.  $\beta$ ) Un mundo que *política, económica e ideológicamente es varios mundos*.

ii) Partes *componentes* de ese mundo: los llamados Estados-nación, que son «soberanos». Ahora bien; a pesar de ser «soberanos», cada uno de los Estados-nación no puede ignorar la existencia de los otros Estados. Un Estado-nación no puede permitirse ignorar u olvidar que las acciones de los otros Estados pueden influir decisivamente en sus propios destinos.

<sup>110</sup> *Vid.* Frederick H. HARTMANN: «The Nature of International Relations», en *Readings in International Relations*, editadas por él, Nueva York, McGraw-Hill, 1952, pp. 2-3.

iii) *Relaciones entre las partes componentes del mundo*—los Estados—nación—. Caracterizadas por *el conflicto y la cooperación*.

iv) *Extremada importancia del poder en tal mundo*: un Estado debe ser capaz de defenderse a sí mismo, y *lo básico de su defensa debe residir en su propio poder*, aunque este poder se aumente usualmente por medio de las alianzas (freno a las ambiciones agresivas de otros Estados). Problema de defensa en un mundo inseguro que es inseparable del problema de organización y de concierto de medidas con aliados dignos de confianza. Organización que necesita *cooperación*.

v) Ahora bien; advertencia de que muchos núcleos de preocupación entre los Estados—de todos o de la mayoría de ellos—*tienen que ver muy poco con el problema seguridad-poder*, o advertencia de que *la cooperación internacional tiene que ver poco—o nada—con consideraciones de potencia*. Un ejemplo familiar en este orden de cosas: el intercambio universal de correo.

vi) Consecuencia: *las relaciones entre Estados son un complejo de conflicto y cooperación* que abarca centenares de situaciones, en las cuales unas veces la potencia es un elemento capital, mientras en otras ocasiones lo único real es la conveniencia mutua. Por lo tanto, en la observación de las relaciones internacionales ha de ponerse el acento, unas veces, en el aspecto *poder-conflicto*, y otras, en el aspecto *conveniencia-cooperación*.

3 c) Entre otros seguidores de esta línea, mencionemos a J. G. Stoessinger, partiendo de una aseveración clave: «Sostener que *toda* política sea prosecución del poder constituye *una exageración*.» Por varios motivos:

i) En primer lugar, la singularidad de la existencia de *un ideal* superior, al que se erige como objetivo de la política exterior. Ahora bien; la creencia firme en ello apresura su realización y se convierte, así, en un *factor de poder*.

ii) En segundo lugar, el aserto de que el poder es el único objetivo de la política exterior supone partir de *la falsa premisa de que todos los temas de la política internacional son competitivos y requieren lucha*. Concretamente:  $\alpha$ ) hay algunos objetivos que son «absolutos», es decir, que pueden procurarse sin necesidad de pugna con otros Estados;  $\beta$ ) hay otros objetivos que son «concurrentes», o sea, que se realizan en colaboración con los otros Estados<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Cf. John G. STOESSINGER: *The Might of Nations*, Nueva York, 1966, pp. 25 y siguientes.

4 c) Asimismo, hombres como Sharp y Kirk, quienes entienden —en su *Contemporary International Politics*, primer capítulo— la política como el *process of group living* y que la sustancia de la política es *el conflicto y el ajuste*. Etc.

5 c) Y, dentro del mundo hispánico, citemos primeramente el nombre de un ilustre profesor español, prematuramente desaparecido: Luis García Arias<sup>112</sup>. Según él, los Estados actúan en las relaciones internacionales en formas diversas:

i) *En competición*, en la que una parte trata de superar a la otra para alcanzar una meta.

ii) *En conflicto*. O sea, tratando de obtener un objetivo en oposición al de otro.

iii) *En acomodación*, con el propósito de adaptarse a la situación de medios.

iv) *En cooperación* con otros Estados que realizan una actividad coincidente.

6 c) Parejamente, registremos las ideas de otro especialista del mundo hispánico: Mario Amadeo<sup>113</sup>. Partiendo de la afirmación de que el poder es un elemento esencial de la política y, por ende, de la política internacional, las notas distintivas del pensamiento de este autor son: i) Inexactitud de que «la única apetencia de los Estados en el plano internacional sea el poder y que toda acción que manifieste otra finalidad sea 'política de poder disfrazada'. Una observación objetiva de los hechos demuestra que no es el poder la única finalidad que mueve a los Estados en sus relaciones internacionales». ii) Reconocimiento de que, «en algunas ocasiones, los Estados procuran el poder por el poder mismo, de la misma manera que el avaro de Molière atesoraba sus monedas de oro, no para proveerse con ellas de bienes, sino para gozarse en su posesión». Pero estos son casos anómalos y, por tanto, *excepcionales*. Lo normal es que los Estados busquen el poder *para hacer algo con él*, algo que trascienda al poder mismo. iii) «En ese sentido, el poder sería *un fin inmediato para el logro de fines mediatos*.» «Las cosas que pueden hacerse con el poder son las que constituyen los verdaderos objetivos de la política exterior.»

<sup>112</sup> Vid. LUIS GARCÍA ARIAS, *cit. ant.*, p. 490.

<sup>113</sup> CONS. M AMADEO, *cit. ant.*, p. 147.

d) El campo del Derecho. Fundamentalmente, la equilibrada tendencia del *enfoque sociológico del Derecho internacional*. Es decir, la llamada dirección sociológica del Derecho internacional. Entendida como:

i) Intento de investigar *las relaciones entre el Derecho internacional y el substrato social de la escena internacional* y determinar *las formas en que se influyen mutuamente el Derecho internacional y la realidad social internacional*.

ii) Examen sociológico—como ha indicado un Schindler—, no como simple sociología «internacional».

Línea que se remonta a Huber, sigue con Schindler y llega a nuestro tiempo con rotundas manifestaciones.

3) Y, para terminar esta parte, recojamos lo que ha escrito Martin Wight: sería disparatado suponer que las relaciones internacionales están regidas exclusivamente por la fuerza y que los gobernantes no están movidos por consideraciones de Derecho y de Justicia. Sin olvidar lo que ha escrito otro especialista, Ch. P. Schlicher: «los conflictos se apoderan de los titulares de primera plana de los diarios, en tanto que los procesos de cooperación rara vez superan sus páginas interiores...»

D) *Conclusión. La dirección de la desmitificación de la potencia.*  
Facetas:

1) Dirección favorecida por la existencia, en el plano doctrinal, de una denuncia contra la teoría monista del «poder como objeto de la Ciencia Política» (*power model*), llevada a cabo por analistas de la sociedad internacional contemporánea, sociólogos, juristas, historiadores: tanto en los Estados Unidos y en la Europa Occidental como en la URSS. (Aserto del especialista R. Bosc.) Con dos notas: a) Reconocimiento de que tal directriz monista ha servido—y todavía puede servir—*para explicar rasgos importantes del sistema internacional*, en los casos en que la guerra es aún aceptable como medio para alcanzar objetivos nacionales, etc. b) Afirmación, a la par, de que no es ser realista cerrar los ojos a los casos en que el *power model* falla. (Ideas maestras del mentado Bosc.)

2) Dirección justificada por la existencia, en el plano de la realidad política internacional, de importantes cambios en la escena internacional con-

temporánea. Tenemos que la arena interestatal en que se incrustaba la *tradicional* visión de la *power politics* ha cambiado de forma radical. Concretamente, en un aspecto de la cuestión, nos encontramos con el acceso del *tercer mundo*—nada potente—al monopolio mundial. Ello hace que el sistema internacional contemporáneo venga caracterizado—entre otras cosas—por la existencia de elementos que no casan con el juego *ortodoxo* de la política de potencia. A este respecto, citemos dos piezas clave: a) El *no-alineamiento de determinados Estados*. Es decir, la negativa de Estados que no disponen de poder en el sentido habitual del término—económico y militar—a someterse a una hegemonía. b) La *posibilidad política* de tal negativa.

Por tanto, en semejante coyuntura, es natural que la teoría del poder haya de dejar paso a otra teoría: *la teoría de la comunicación*.

3) Aquí entramos en la construcción del australiano John W. Burton, práctico de los asuntos políticos y teórico de la Ciencia Política<sup>114</sup>.

a) Punto de partida de la teoría de este autor: «Sería *útil considerar el Gobierno de un Estado más como un problema de dirección*—"steering", "conduite", pilotaje—*que como un problema de poder*.» Y, evidenciando que el pilotaje es—ante todo—*una cuestión de comunicación*, Burton centra su atención en el *pilotaje político*. Para ello, saca sus imágenes, no de la circulación por carretera, sino del tráfico aéreo. Según Burton, el piloto necesita dos cosas:

i) Un conocimiento perfecto del medio donde evoluciona—resistencia del aire, tormentas magnéticas—y de la máquina que conduce.

ii) Una perfecta red de comunicaciones que le advierte de los obstáculos: el piloto cuyo radar se estropea, y que pierde el control de las comunicaciones con tierra, está «perdido».

b) Segunda parte: el esclarecimiento, y el significado, de tales conceptos.

i) En primer lugar, el aspecto del *conocimiento*. La importancia de una formación de Cultura política, etc.—necesaria a todos los niveles—para dar «ciencia» a quienes tienen alguna responsabilidad en los asuntos públicos<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Cf. J. W. BURTON: *International Relations. A General Theory*, Cambridge University Press, 1965, p. 20.

<sup>115</sup> Así, *vid.* la idea de la *alfabetización política internacional* en R. Bosc: «Eduquer sérieusement pour la paix», *Terre entière*, París, febrero 1969, pp. 84-96.

Con facetas de verdadero relieve en este dominio. Así:

a) En política, el analfabetismo es también causa y signo de subdesarrollo. Con todas las consecuencias: sabido es que el analfabeto oscila entre la *ignorancia* resignada y el *furor ineficaz*. Carente de conocimientos, el analfabeto se deja engañar indefinidamente por los poderosos que lo explotan o, llegado un límite, se lanza—se deja arrastrar—a aventuras violentas y desordenadas, saquea, destruye...

β) Pues bien; esas reacciones—consignadas en abstracto, en general—se dan en los Estados contemporáneos—singularmente, en los del *tercer mundo*—. Reacciones que se generan por falta de Cultura política, por estrecha visión de la Historia de nuestro tiempo, por carencia de perspectiva «internacional», por fácil recurso a la magia de las imprecaciones, etc. Problema, en suma, de *conocimientos*.

ii) Ahora bien; el conocimiento no basta al piloto. Aislado es impotente. Por tanto, el piloto del medio internacional tiene necesidad de *una red de comunicaciones*: la que le ofrecen las organizaciones internacionales (regionales y mundiales). Precisiones en la materia:

a) Por supuesto, sería una locura confiar *sólo* en las organizaciones internacionales para lograr la seguridad del piloto de la vida internacional.

β) Ahora bien; las organizaciones internacionales son absolutamente necesarias. Afirmación que ha de aprehenderse a través de dos módulos:

aa) El hecho de que, en el actual sistema de relaciones internacionales donde—bajo la amenaza nuclear, más o menos hipotética—coexisten una multitud de Estados «soberanos» ideológicamente divididos, las organizaciones internacionales (regionales y mundiales) son ciertamente impotentes para garantizar la paz por medio de una seguridad colectiva—lo que exige que todos los miembros de la organización internacional se hallen de acuerdo en el *statu quo*, sobre los medios pacíficos para modificarlo eventualmente, etc.—.

bb) El hecho, sin embargo, de que esas organizaciones internacionales, a pesar de su gran fallo, han venido a ser *el* instrumento de comunicación inter-Estados, del que ningún Gobierno puede prescindir. Y he aquí que hoy forma parte del arte político el saber utilizar esas facilidades de comunicación suministradas por la organización internacional en general.

c). En conclusión, al lado del *juego del poder*, hay para los Estados un *juego de comunicación*, los cuales—à su vez—entran en múltiples combi-

naciones con *otro juego autónomo*: el que llevan a cabo, por su parte, *las organizaciones internacionales*.

4) En fin, en lo que importa a este estudio es que nos hallamos ante un método diferente—un *non-power model*—para analizar las reglas del juego internacional.

a) Elementos de este modelo son, en síntesis:

i) Información: los responsables de la conducta exterior de un Estado toman decisiones a partir de *informaciones* y de *imágenes*.

ii) Reacción: esos responsables reaccionan a los cambios que se producen en el sistema internacional.

iii) Adaptación y conexión: ante los cambios en el sistema interestatal, los responsables se adaptan bien o mal, mueven su influencia y utilizan sus conexiones en las organizaciones internacionales (regionales y mundiales) para mejorar su posición sin tener que recurrir a la fuerza o a la amenaza de la fuerza.

b) Este conjunto de elementos compone una «*nueva Ciencia del pilotaje de los Estados*» y de la que algunos Estados del *tercer mundo* se han hecho ya especialistas.

Con una particularidad: si el politólogo australiano Burton defendía tales conceptos en 1965, en 1968 lo hacía el especialista en Relaciones internacionales R. Bosc.<sup>116</sup> Y la cosa sigue...

LEANDRO RUBIO GARCIA

---

<sup>116</sup> Cons. R. Bosc: *Le tiers-monde dans la politique internationale*, París, 1968, pp. 101-103.