

EL PROBLEMA DE LAS CONSTANTES HISTORICAS EN POLITICA INTERNACIONAL

I

SUMARIO: 1. *Planteamiento de la cuestión.*—2. *La experiencia ateniense y las aleccionadoras consideraciones, consignadas por Demóstenes en sus históricas Filípicas.*—3. *Europa malogra la coyuntura que se le brinda, para articular su destino (El siglo XIV europeo y las consideraciones de Bártolo).*—4. *Maquiavelo, en cuanto vocero de una Europa monárquica: a) la construcción dialéctica del pensador florentino; b) la seguridad internacional y la política del buen vecino; c) la neutralidad y sus modalidades; d) las alianzas y su perduración: dos consecuencias anárquicas se desprenden de la construcción argumental de Maquiavelo.*

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Aludimos a las normas calificativas de la política internacional y de esa denominación específica parece deducirse que tal problema habrá de referirse a dichas normas, en función de la comunidad internacional, constituida por Estados soberanos e independientes, es decir, a partir de la aparición en la esfera internacional europea de las grandes monarquías nacionales. Si consideramos acertada la precedente interpretación, en tal supuesto debemos arrancar históricamente del siglo xvi, cuando ocupan un lugar preferente en el viejo mundo europeo tres monarquías que encarnan el protagonismo de la época, a saber, Francia, España e Inglaterra, y ese punto temporal de arranque histórico puede respaldarse en conexión con una de las llamadas constantes históricas: aludimos al Principio del Equilibrio Político, del cual, como veremos oportunamente, fuera supremo definidor Nicolás Maquiavelo, astuto explotador del mismo *pro domo sua*, Enrique VIII de Inglaterra, que al legar a sus sucesores esa constante histórica habría de posibilitar, hasta después de 1918, el ininterrumpido protagonismo ánglico, respecto de la tierra firme europea, naciendo así el problema plurisecular de las relaciones entre la isla y el continente.

Ahora bien, si aceptamos la precedente tesis, implícitamente admitimos que el sistema del Equilibrio Político constituye producto específico de la dialéctica exegética del siglo xvi, apreciación que, cual veremos, la estimamos, si no recusable, cuando menos discutible,

habida cuenta de que en el mundo antiguo se hace alusión conceptual —ya que no nominal— al Principio del Equilibrio Político. Por ello se asevera que un Estado no debe amenazar a otros, haciendo uso de una fuerza preponderante. Así, Alcibiades aconseja a los persas que en las luchas interiores de los griegos apoyen a la parte sobre la cual se cierne el peligro de su desaparición. Atenas, cuando la supremacía de Grecia se ha polarizado en las pugnas entre lacedemonios y tebanos, intentó mantener el equilibrio apoyando al débil. Combate con Tebas contra Esparta, hasta la victoria de Epaminondas en Leuctres, pero después se pasa al campo de Lacedemonia derrotada.

Polybio demuestra que Hieron de Siracusa intenta mantener el equilibrio entre Roma y Cartago. Ahora bien, la construcción apriorística de normas básicas, que pueden servir, en cuanto principios, para navegar sobre el mar proceloso de la política internacional, ha sido intentada con notoria reiteración a lo largo de la historia, especialmente refiriéndonos al Principio del Equilibrio Político, del cual se habla con perceptible insistencia y que, cual hemos visto, arranca de un período histórico, que podemos situar tres siglos antes del advenimiento de Jesucristo.

Se ha aludido, en cuanto fenómeno innegable, a lo que se denominara «celeridad de las desactualizaciones», especialmente referida a la época posbélica que ahora nos tocó vivir y padecer. Dicho fenómeno puede caracterizarse del siguiente modo: el mundo, especialmente el que arranca de 1945, pese a brindarnos, de un lado, síntomas visibles y reiterados de dispersión coetánea, paradójicamente constituye una inmensa caja de resonancias; es decir, que el eco alcanzado por ciertos problemas de política internacional, nunca históricamente ha sido ni tan acentuado ni tan indiscutible. De ahí se desprende una visible consecuencia: somos espectadores de un inquietante fenómeno, el de la masiva popularización de la política internacional, antes coto indiscutiblemente cerrado de una minoría de pensadores. En otros tiempos, la distancia la considerábamos como un artilugio, especie de parapeto, y sabíamos que una guerra, geográficamente alejada, difícilmente podría alcanzarnos de modo directo. Así, a lo largo de la historia de los Estados Unidos, desde 1776 hasta 1949, se considera el Atlántico como una especie de océano argumental, para construir dialécticamente sobre el mismo la denominada, indistintamente, política internacional de las dos esferas o sistema del aislacionismo norteamericano. Hoy, aun dentro de la crisis de solidaridad por que atraviesa el mundo posbélico, hay algo que la compensa y transfor-

ma, y esa nueva modalidad de la política internacional de los últimos años implica una modificación que sería inadecuado silenciar. Veamos de caracterizar el alcance y significación del referido fenómeno.

Es bien sabido que las sedicentes grandes potencias, y aún más visiblemente las superpotencias, construidas a escala continental y referidas a una tabla de valores aplicable a un fenómeno de acumulación de poder, es perceptible e inédita en cuanto experiencia de poderío. Aludimos al engrandecimiento de los Estados Unidos, que, precisamente por la proyección espacial de su fortaleza, les está vedado el lujo, antes practicable, a saber, encabezar una política internacional de desentendimiento, respecto de problemas planteados, geográficamente, lejos de dichas potencias. Tal ha sido el caso de Rusia y de los Estados Unidos. Sin embargo, existe una nación que, a lo largo de lo que constituye su historia, ha brindado al observador testimonio manifiesto del grado que puede alcanzar la obstinación de unos gobernantes, en lo que atañe a la articulación de su política internacional: nos referimos a los Estados Unidos. Su posición dialéctica y sus reiteradas experiencias, frente a la política internacional extraamericana, portaba un factor de singularidad que, por su acentuación, sorprende y extraña a la vez que haya sido factible persistir en su realización, no ocasional y episódica, sino virtualmente referida a los 200 años que en el actual cumplen su condición bisecular de país independiente. La política internacional es dable presentarla en sus esencias y ello barajando las dos fórmulas latinas: *Rebus sic stantibus* y *Pacta sunt servanda*. Como es bien sabido, la primera quiere significar que los tratados internacionales (reflejo, esquemáticamente articulado, de la vida internacional), como quiera que dichos pactos no son producto de la abstracción, sino que han sido concluidos teniendo en cuenta sus negociadores circunstancias fácticas, concurrentes en el momento de su alumbramiento, cuando estas circunstancias se modifican, más o menos acentuadamente, para no vernos alcanzados por las fuerzas disgregadoras del anacronismo, debemos revisar dichos convenios y, en ocasiones en que aparezca diáfananamente su desactualización absoluta, proceder a su derogación. Tal norma encierra evidentes riesgos, entre ellos el de que un Estado signatario, unilateralmente y sin previo acuerdo con los otros firmantes, declare el tratado inoperante. Para evitarlo, debe otorgarse adecuada beligerancia a la cláusula *Pacta sunt servanda*, es decir, que la regla radica en la permanencia de los tratados y la excepción, su revisión, o, en su caso, su derogación.

Sobre la perduración de los tratados, debemos referirnos a normas revisionistas, habida cuenta de que, en definitiva, los tratados son capítulos y no epílogos de la historia, norma consignada en el artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que prevé la revisión de los tratados y de las situaciones internacionales, cuya perduración pudiera poner en peligro la paz del mundo; como contrapartida del precedente artículo figura el artículo 10, de índole estática, comprometiéndose los signatarios a respetar y a *defender* (subrayamos nosotros), contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política de sus miembros. En contraste, la Carta de las Naciones Unidas (capítulo 1, artículo 2, número 4) dispone que los miembros de la ONU se *abstendrán* de recurrir a la fuerza, contra la integridad territorial y la independencia política de los Estados miembros. La diferencia entre ambas disposiciones es relevante, habida cuenta de que en el *Covenant* se habla de respetar y *defender*, en tanto, en la Carta de San Francisco se habla de respetar, *pero no de defender* (subrayamos nosotros), la integridad territorial y la independencia política de sus miembros.

El Pacto de Varsovia, de 14 de mayo de 1955, artículo 1, alude a que los miembros del mismo deben *abstenerse* de amenazar con la violencia y de resolver «sus litigios internacionales por medios pacíficos». En el artículo 8, se comprometen a proceder «conforme a los principios del respeto mutuo, a respetar su independencia y soberanía y a la no injerencia en los asuntos internos», deberes violados por Rusia, al proceder a la invasión armada y a la ocupación *manu militari*, primero en Hungría y posteriormente en Checoslovaquia, actos que los alemanes denominan *machtpolitik*, que contrastan con las disposiciones contenidas, tanto en el *Covenant*, como en la Carta de San Francisco.

La precitada experiencia pone claramente de manifiesto que los pactos regionales y los tratados de alianza y de asistencia mutua, precisan como normas básicas: primera, que entre los signatarios no se interpongan soluciones de continuidad territorial u oceánica, y segunda, que entre los signatarios no figure una gran potencia y menos aún una superpotencia. La primera condición no se da en el Pacto del Atlántico, por la interposición del océano; la segunda es realidad, ya que los Estados Unidos, una de las dos superpotencias, como Rusia lo es, pese a lo cual es signatario del Pacto de Varsovia. Así Pompidou, en su salutación a Nixon, en París, dijera: «Venís a vernos, señor presidente, para que os precisemos nuestras intenciones y

para que nos expliquéis vuestros proyectos», Nixon, en el aeropuerto de Orly, contestara: «Yo vengo a buscar vuestro parecer, vuestro consejo, sobre los medios por los cuales los Estados Unidos pueden contribuir a resolver los grandes problemas ante los que nos encontramos hoy. Queremos conocer igualmente vuestro consejo y vuestro parecer, no solamente sobre los problemas que se encuentran en discusión entre nuestros dos países, sino también en lo que se refiere a los conflictos que dividen hoy al mundo.» Añadiendo, días después, en París: «Nunca ha existido un momento en la historia del mundo donde se tenga menos necesidad de adoptar decisiones unilaterales» (encubierta alusión a la retirada de Francia, respecto de la OTAN), agregando: «Los problemas del mundo son demasiado graves para que nosotros repitamos las viejas querellas y los viejos *slogans*.»

2. LA EXPERIENCIA ATENIENSE Y LAS ALECCIONADORAS CONSIDERACIONES, CONSIGNADAS POR DEMÓSTENES, EN SU HISTÓRICA FILÍPICA

En año 351 antes de Jesucristo luchan Grecia y Macedonia en las siguientes circunstancias políticas, geopolíticas y militares. Respecto de Grecia, la guerra del Peloponeso evidenciará su incapacidad para organizar la Heliade; la misma ineptitud nos depara Esparta para alcanzar ese fin aglutinante. La hegemonía tebana desenlaza en un episodio, todo ello consecuencia de guerras entre los helenos y las luchas de clases sociales. Regístrase así en Grecia un período de prostración y, con él, un pacifismo quietista, antítesis evidente de la conquista. El servicio militar obligatorio, antes deber nacional, es reemplazado por el ejército de mercenarios. Sobre Atenas se cierne la amenaza persa. Por cierto que ese reprochable conformismo ateniense recuerda, salvados los factores de tiempo y circunstancias, la política de apaciguamiento predicada por Franklin Delano Roosevelt. En contraste, Macedonia, conservando las tradiciones de tiempos lejanos, así como la realeza patriarcal de la época homérica, representa la imagen invertida de Grecia. Hace entonces acto de presencia Filippo, que va a cambiar el destino de Macedonia, siendo después proclamado rey por su ejército; tiene veinticuatro años y es una extraña mezcla de bárbaro y de griego. Sabía discernir la flaqueza y la fortaleza de sus enemigos, y así pudo medir el alcance de lo que habría y debería ser su política internacional. Era un gran maniobrero, y, en cierto modo, un lejano precursor de la «guerra fría», que utiliza como antesala de lo que habría de ser la guerra *in actu*.

Filippo, para transformar a Macedonia en primera potencia, manipula tres indicados artilugios: 1) Creación del primer ejército de la época, instrumento castrense, que servirá a su hijo Alejandro para intentar la conquista del mundo. 2) Precisaba, para ello, de apoyatura económica, que encuentra en las minas de oro de la montaña de Pangeaón. 3) Precisaba solventar el problema geopolítico de Macedonia, construido hasta entonces como Cosmocracia. Para ello conquista primero las bases navales de los griegos, para después marchar sobre Asia. La periferia marítima se encontraba a la sazón en poder de los griegos y fuera de toda posible acción de la geocracia macedónica. Por ello, el destino habría de enfrentar la geocracia macedónica con la talasocracia griega. Filippo no acepta una política internacional, emergente y ocasional, y por ello procede, ante todo, a la conquista de Anfílópolis, Oidna, Metone y Olimpo.

La precitada experiencia histórica es sobradamente aleccionadora, y ello nos explica adecuadamente cómo la marcha triunfal de Filippo inspira a Demóstenes una sucesión de reproches, contenidos en sus famosas *Filípicas*. He aquí la versión castellana de la trascendental y aleccionadora *Filípica* de Demóstenes, la formulación de cuyo valor geopolítico está por encima de todo elogio: «Si cuanto uno omite, por no molestar, lo omitieran igualmente los hechos, habría que hablar con gusto al pueblo; pero si las palabras, agradables, no siendo convenientes, resultan dañosas, es vergonzoso engañarse, y diferiendo todo lo que consideramos difícil llegamos tarde a todas partes, y no deducir que los que usan bien de la guerra no deben marchar a remolque de los hechos, sino adelantarse a ellos, y del mismo modo que se solicitaría del general que dirigiese los ejércitos, así también los que deliberan deben dirigir los hechos para que se realice lo que a ellos les parezca bien y no se vean obligados a marchar a remolque de los acontecimientos. Vosotros, los atenienses, teniendo más fuerza que todos, trirremes, hoplitas, caballería y recursos, jamás los habéis usado en lo necesario, y poco os falta para guerrear contra Filippo como guerrear los bárbaros, porque entre éstos el golpeado se atiene al golpe, y si se le pega en otra parte, allí van sus manos; pero ni sabe ni quiere defenderse, ni mira al contrario, y vosotros, si sabéis que Filippo está en el Queroneso, acordáis llevar allí el auxilio; si en Pílas, acudir allí, y si en cualquier otra parte, corréis arriba y abajo, y sois juguete de su estrategia; mas nada habéis acordado vosotros mismos que convenga, ni habéis previsto nada con anterioridad a los hechos, hasta no saber que algo ha ocurrido o está ocurriendo. Eso quizá fue-

se posible en otro tiempo, pero ahora llegáis a un momento crítico y no cabe hacerlo.» (*Demóstenes contra Filippo*, 1.^a, 3841, edición de Teubner.)

Esta impresionante Filípica, que no sería inadecuado calificar como el más remoto antecedente de una cumplida lección de geopolítica, fue exhumada por el secretario de Estado Foster Dulles, en un artículo publicado en *Life* —19 de mayo de 1952—, trabajo titulado «Por una política de audacia». Foster Dulles, inspirado en Demóstenes, a los dos mil trescientos cinco años de distancia, arguye que la política internacional de los Estados Unidos, frente a la rusa, de cerco y estrangulación, éstos han adoptado el sistema consistente en aplicar una serie de medidas de emergencia altamente onerosas, dispendiosas, y que afectan a la trayectoria normal de la vida de Norteamérica. Ante esa política de expansión rusa se ha esgrimido la *policy* internacional de «contención», especie de resignación ante los hechos consumados, a cargo y en beneficio exclusivo de Rusia. Sin embargo, no todas las medidas emergentes a cargo de los Estados Unidos parecen condenables; así: 1) el auxilio a Grecia y Turquía otorgado por Truman cuando Gran Bretaña, a la sazón—como ahora—debilitada y postrada, no podía prestarles ayuda; 2) ayuda económica a Europa, que entonces atravesaba por un trance dramático, cuando sobre ella se cernía la sombra del comunismo, de cuya amenaza la salvara el Plan Marshall, y 3) al negociar primero y concluir después, en 1949, el Pacto del Atlántico Norte y el programa de ayuda militar a Europa.

Se ha intentado trazar un paralelismo referido a lo registrado en el año 351 antes de Jesucristo y lo registrado en los últimos años de la actual posguerra. Así, Filippo aspiraba a retirar el mayor provecho de cuanto contribuyese a fortalecer en el suelo macedónico elementos centripetos, en contraste con el agente desintegrador ateniense, representado por la Polis. Filippo fortalece su ejército, en contraste con Atenas, al reemplazar ésta las huestes inflamadas por el patriotismo helénico por tropas mercenarias, especie de ejércitos burocráticos y de combatientes adiposos. Filippo aspira a convertir a Macedonia en base nuclear del mundo, legando a su hijo Alejandro el instrumento adecuado para aspirar a la conquista del universo.

El precitado achaque de «ateniensismo» diría padecerlo Europa. Recuérdese, a este propósito, lo que sigue: fuera Francia, a través de su ministro Pleven, la animadora de lo que aspiraba a ser el Tratado de 27 de mayo de 1952, instituyendo la denominada Comunidad Europea de Defensa, proyecto que habría de naufragar ante la Asamblea

Francesa, después de cuyo naufragio Francia apela a Inglaterra para que preste su apoyo a la precitada Comunidad, a lo cual se niega Albión, porque a la sazón abriga la sorprendente ilusión de desempeñar una especie de papel de consolación, de «brillante segundo», respecto de la superpotencia norteamericana, y por ello se niega igualmente a ingresar en el *pool* del carbón y del acero, lo mismo que en el Tratado de Roma cuando éste fuera signado en la capital italiana, el 5 de mayo de 1957, cegada Albión por el engañoso espejismo de la «British Commonwealth». Ello contrasta con el súbito europeísmo de mister Wilson, que le induce a intentar en una reunión a cargo de los miembros del Pacto de París de 23 de octubre de 1954, aprovechando la ausencia de Francia e intentando así entrar por la puerta falsa.

Las históricas y trascendentes concepciones de Demóstenes no perdieron actualidad, salvando factores de lugar y tiempo. En la época de Demóstenes se enfrentaban una talasocracia—Grecia—y una autocracia—Macedonia—, como ahora acontece respecto de Rusia y Norteamérica. En ambas experiencias, las reacciones, geopolíticamente consideradas, son distintas; la geocracia explota la invulnerabilidad de sus líneas interiores, desde las cuales puede ejercer presión respecto de la periferia, pero esta constante histórica, respecto de su rumbo, conoce excepciones. Baste recordar lo que como ejemplo nos ofrece el gran autócrata ruso Pedro I, cuya obsesión no es otra que asomarse al mar libre. Las talasocracias, en ocasiones, actúan apoyadas en la periferia, que dominan, por controlar el mar y pueden penetrar en tierra firme. Así contamos con la experiencia de los desembarcos aliados en Normandía, en la fase epilodal de la Segunda Gran Guerra.

Ahora bien, si es evidente que la historia no se repite, no es menos cierto que sus experiencias, consumadas, encierran indudablemente valor de aleccionamiento. Baste recordar lo escrito por Demóstenes con lo alegado por Foster Dulles en un artículo, antes citado, escrito por él mismo en *Life*, artículo portador de un significativo título: «A Policy of Boldnes» (Por una política de audacia). He aquí las palabras de Dulles, que encierran una clara significación demosteniana: «En política internacional, la acción prima sobre la reacción; la iniciativa condiciona la réplica; lo dinámico se antepone e impera respecto de lo estático», añadiendo: «La actual política exterior norteamericana es dispendiosa por su costo y puede poner en peligro la amistad y la libertad de las naciones que se integran en el ente dialéctico de los Estados Unidos. En los últimos seis años practicamos la polí-

tica internacional de contención, política que no parece adecuada para eliminar el peligro ruso.» Foster Dulles, a la sazón secretario de Estado, a las dos de la madrugada, oye el teléfono, instalado en la cabecera de su lecho (18 de julio de 1952). Ese día, Syngman Rhee, presidente de la Corea del Sur, pusiera en libertad a prisioneros norcoreanos, que se negaban a retornar a su punto de origen. Importaba evitar que Rusia incurriera en un error de cálculo, como el de 1950, desencadenando una ofensiva al norte del paralelo 38; aquella acción resultaba, en cierto modo, explicable, teniendo en cuenta que Rusia se había enterado de que Dean Acheson, el 12 de enero de 1950 (seis meses antes de consumarse la agresión norvietnamita), afirmara que Corea no estaba incluida en el perímetro defensivo de Norteamérica en el Pacífico (Aleutianas, Japón y Filipinas). Rusia, tal vez, dedujo que la precipitada declaración proveía de cierta impunidad una posible agresión desencadenada desde el norte del paralelo 38. Es así cómo hacía acto de presencia la doctrina del Santuario, a cuyo tenor la aviación norteamericana no actuaría al norte del río Yalu, deducción explicable si se tiene en cuenta que el desembarco decidido por el general MacArthur, a retaguardia de las líneas norcoreanas, había implicado su destitución, pese a la ingenuidad de su figura castrense, habida cuenta de su acción, indiscutiblemente heroica y acertada, a lo largo de toda la guerra del Pacífico. Foster Dulles hiciera abortar el propósito ruso al anunciar que, si las entonces suspendidas negociaciones de paz eran reemplazadas por la guerra, se asistiría a la inhumación del Santuario Manchuriano, con todas sus incalculables consecuencias. He aquí un ejemplo de la justeza de la tesis de Demóstenes, que hiciera suya Foster Dulles, atendido al principio de que en política internacional, y consiguientemente en la guerra, que es, según Clausewitz, un medio de realización coercitiva de la política internacional, y en la guerra, quien vincula la iniciativa, ve abreviado el camino conducente a la victoria, ya que al otro oponente, malogradas sus posibilidades de protagonismo, no le resta otro recurso, en principio, como afirmaba Demóstenes, que actuar al dictado de quien encarna la acción, el dinamismo y la iniciativa.

3. EUROPA MALOGRA LA COYUNTURA QUE SE LE BRINDA PARA ARTICULAR SU DESTINO (EL SIGLO XIV EUROPEO Y LAS CONSIDERACIONES DE BÁRTOLO)

En el primer tercio del siglo XIV asistimos al despliegue de una experiencia aleccionadora, y ello por la coetaneidad de dos inclinacio-

nes, que a primera vista parecen ser irremediamente antitéticas: la unidad y la pluralidad; lo centrípeto y lo centrífugo. Así coexisten el monismo imperial, jurídicamente articulado en las normas del Derecho romano, y la disparidad política de las ciudades del norte de Italia, que tienen su Derecho peculiar: los estatutos. De ese modo proyectan su sombra los antecedentes de que fuera portador el Imperio y, en contraste, la dispersión feudal. Pese a la antítesis perceptible de ambas inclinaciones, un jurista italiano, que muere a los cuarenta y tres años (1314-1357), Bártolo de Sassoferrato, trata de construir un sistema poniendo a contribución, como veremos, su enorme capacidad dialéctica y, si se nos permite la expresión, su *inspiración europeísta*, que, aceptada y desenvuelta, lo hubieran convertido en lejano precursor de los más o menos caracterizados integracionistas europeos de la actual posguerra. Creemos que no hay exageración en la apreciación que antecede, como intentaremos evidenciar seguidamente.

Bártolo preconiza y personaliza la proyección equilibrada entre lo consumado y aquello que todavía pertenece al futuro, intentando establecer un adecuado equilibrio entre lo que es perceptible y superviviente eco del pasado y aquello que ha hecho acto de presencia en la Europa de la gran transición. Veamos cómo articula Bártolo su tesis, aplicable a la política internacional, que nos ofrece a través del tríptico: I) Relaciones entre el Papado y el Imperio. II) El Imperio, en su relación con otras entidades de orden temporal. III) Justificación del Imperio.

I) *Relaciones entre el Papado y el Imperio*

Bártolo identifica, como consustanciales, Imperio y cristianismo; área específica del Imperio es el mundo cristiano, positiva y negativamente considerado; lo primero, porque no alcanza, en su proyección soberana, a tierras de infieles. Así, en la primera Constitución del Código Justiniano, se obliga a los súbditos del Imperio a aceptar el misterio de la Santísima Trinidad. (*Cunetos populos quod clementiae nostrae, regist imperium, volumus.*) Lo segundo, habida cuenta de que el Imperio no abarca al mundo bárbaro. Así, Bártolo opone el cristianismo a la infidelidad, no siendo la frontera entre ambas ni definitiva ni irreformable. Dentro del área imperial viven dos poderes: el del Papa y el del Emperador, en sentido de coordinación, no de superposición ni de interferencia. Ello no obsta para que, cuan-

do se establece contacto entre ambas potestades, pueden generarse problemas jurisdiccionales. En tal supuesto, el *ius commune* debe ceder ante la encarnación jurídica del romano Pontífice, constituida por los Libros Sagrados y el Derecho canónico. Además, el Papa tiene autoridad temporal y el Emperador no la tiene espiritual; aquél reúne las dos.

II) *El Imperio, en relación con otras autoridades de orden temporal*

Escribe Bártolo en la primera mitad del siglo xiv, un siglo antes de la aparición de las grandes monarquías nacionales, que harán acto de presencia en el ámbito internacional con la audacia y el ímpetu biológico de su juventud. Bártolo tiene ante sí la realidad de las ciudades del norte de Italia, prósperas, dinámicas y audaces, que constituyen encarnación de una evidente pluralidad soberana. ¿En qué relación estarán estas ciudades, en el orden jerárquico, respecto del Imperio? ¿Cómo acoplar la unidad (el Imperio) con la pluralidad (los poderes autónomos de las ciudades)? Es éste un problema parecido al que se planteara a Europa antes de signarse el Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957.

Los en el siglo xiv voceros del Imperio están situados ante la contradicción generada, de un lado, por lo que es supervivencia de la emanación jurídica del Imperio—el Derecho romano—y, de otro, una Europa posfeudal, reacia a rendir pleitesía al emperador, y si esto era así, ¿cómo el Imperio puede vivir, columbrando sobre esas potestades nacientes, cuya aparición implica, en cierto modo, su negación? Bártolo, a este propósito, se pregunta sobre la respectiva esfera de acción del Derecho del Imperio—el Derecho romano—y lo que constituye emanación jurídica de las ciudades lombardas; a saber, los estatutos y las normas consuetudinarias. Bártolo considera a las ciudades lombardas como autónomas, jurídicamente valoradas, pero la autonomía lleva implícita una idea de limitación, y ésta puede caracterizarse del siguiente modo: invalidez de los estatutos contrarios al Derecho común—romano o lombardo—, agregando que pueden los estatutos ampliar o esclarecer las disposiciones del Derecho romano, pero no contradecirlo; de ahí arranca la aleccionadora división de los estatutos, en favorables y odiosos; aquéllos tienen valor extraterritorial; éstos, no. Pero subsiste irresoluto el problema concerniente a la relación entre ambos mundos, y Bártolo intenta resolverlo del siguiente modo: es preciso reconocer la autoridad jurídica imperial, pero no

la autonomía política del emperador. Pero ¿cómo considerar viviente un derecho, emanación jurídica de un poder político—el del emperador—, que es puesto en entredicho? Bártolo nos dirá que la regla está constituida en el Derecho romano no porque emane del emperador, sino en cuanto es eco del pueblo romano, ya que éste constituye una realidad supérstite.

III) *Justificación del Imperio*

El Imperio constituye instrumento de paz y armonía. Bártolo no vincula en el emperador todos los poderes, habida cuenta que las monarquías son *per se sufficiens*. Pueden éstas nacer, vivir y desarrollarse sin tropezar con la posición, limitativa o impositiva, del Imperio. Este último habrá de considerarse como poder dirimente, garantía, por tal motivo, del Estado que vive dentro de la ley. Bártolo pretende aclarar lo que constituye su posición, dialéctica y exegética, recurriendo al ejemplo de las represalias: un Estado viola el Derecho a expensas de otro Estado; el agredido replica, a cuya violación responde el Estado agredido con una nueva réplica; a tal réplica responde el agresor inicial con una nueva réplica, más acentuada que las precedentes, y así ambos Estados penetran en la arriesgada experiencia de las conculcaciones jurídico-políticas, realizadas, irremediablemente, en progresión geométrica, y ello porque el Estado agresor cae en el vacío jurídico, caída evitable si se sometiera el problema a la acción moderadora del emperador. Es decir, que la referida autoridad imperial no es fatal e inevitable, sino potencialmente encauzadora de una situación determinada por la acción de dos entidades soberanas sumergidas en un irremediable vacío histórico. Seis siglos se han sucedido desde que Bártolo articulara lo que hay de esencial en este problema, que pudiéramos denominar «armonización de poderes desiguales»; ahora bien, en modo alguno las geniales articulaciones dialécticas de Bártolo deben ser incluidas en la categoría de invocaciones obsoletas. El problema que Bártolo enfoca tiene ahora, en el viejo mundo europeo, no la significación de una invocación arcaica, sino que puede constituir incentivo de reflexión para todos aquellos explícitamente inquietos ante el actual problema de la articulación europea, desgraciadamente salpicado de reticencias, ademanes secesionistas, egoísmos sorprendentes, así como reminiscencias, incompatibles con el principio básico y redentor de la unión, dentro de la diversidad, de la convivencia armónica: de aquello que Francisco de Vitoria denominara, con visión ecuménica, de «bien común».

4. MAQUIAVELO, EN CUANTO VOCERO DE UNA EUROPA MONÁRQUICA

a) *La construcción dialéctica del pensador florentino*

Maquiavelo articulara y nos legara una norma calificativa de la política internacional, pero antes de penetrar en el examen de su construcción dialéctica—interesante por más de un motivo—estimamos adecuado situar, histórica y políticamente, a Maquiavelo. El pensador florentino es, evidentemente, un ardiente patriota italiano; le duele el panorama de su patria, por contenido y por contraste, habida cuenta de que aquella Italia está desgarrada por una guerra de facciones, y además, en cuanto contraimagen, se ofrecía a la mirada del espectador el ejemplo de las entonces monarquías nacionales, que en su unidad política habían encontrado el epílogo de su protagonismo europeo. Es curioso que ese fenómeno de contraste se ofrezca en Italia, patria indiscutible de los magnos derechos de alcance ecuménico, el mercantil (piénsese en la letra de cambio, creación lombarda, que inspirara a los ingleses el bautismo de su centro financiero, como Lombard Street); el Derecho romano, el canónico, el internacional privado (del cual son antecedentes las teorías estatutarias). Sólo puede citarse como excepción, en ese envidiable acerbo de precedencia histórica; a saber: la articulación del Derecho de gentes, innegable construcción de estirpe hispánica, habida cuenta de que había sido articulado por los teólogos de la Universidad salmantina, a la cabeza de los cuales hay que situar a nuestro egregio Francisco de Vitoria, hoy reconocido, ecuménicamente, como el indiscutible creador del Derecho internacional moderno, para lo cual le había servido de inspiración el descubrimiento de América, habida cuenta de que para servir de esqueleto jurídico a un Nuevo Mundo era preciso aplicar un Derecho nuevo. En compensación, Maquiavelo nos ha legado, con perduración de cuatro siglos, el principio del equilibrio político, en cuanto norma calificativa de la política internacional, como intentaremos evidenciar seguidamente. Para lo cual ofreceremos al lector un esquema de la construcción argumental del penetrante pensador florentino, que en forma esquemática ofrendamos al lector en las líneas que subsiguen.

Maquiavelo—ello nos parece inconcluso—vive la inquietud de la unidad italiana, pero—espíritu pragmático—sabe que su consecución inmediata es irrealizable, como habría de evidenciarse en los años posmaquiavélicos, ya que habrían de transcurrir tres siglos antes de alcanzarla. De ahí los esfuerzos de Maquiavelo encaminados a no ma-

lograr su empeño, y como a la sazón Italia está ocupada por los bárbaros (españoles, franceses, alemanes y suizos), hay que evitar el asentamiento hegemónico en Italia de alguno de los citados ocupantes, ya que su presencia coincidente evitaría que uno de ellos intentase imponer su hegemonía, lográndose así lo que en potencia constituía ilusión lejana de Maquiavelo; a saber: la unidad italiana. En suma, el objetivo de Maquiavelo es aplicar la teoría del mal menor (prolongar la presencia coetánea de los bárbaros ocupantes de Italia). Ahora bien, la concepción maquiavélica, inspirada en el hecho italiano, va a ser plagiada, refiriéndola a Europa, tras las reuniones westfalianas de Munster y de Osnabrück. Son plurales los discípulos de Maquiavelo, pero uno de ellos resultará ser notoriamente aventajado: nos referimos a Enrique VIII de Inglaterra, monarca cuyas concepciones sobre política internacional merecerán más adelante nuestra atención.

b) *La seguridad internacional y la política del buen vecino*

Maquiavelo, para lograr el apuntalamiento dialéctico de su tesis, ofrecerá a Europa—sin ser portador de la impedimenta de las preocupaciones morales—el cebo, específico y atrayente, de la seguridad, obsesión que vive Maquiavelo y que aún hoy constituye idea fija de esta extraviada Europa posbélica. Para evidenciarlo, consúltese la Carta de las Naciones Unidas, y su lectura nos servirá para comprobar con qué reticencia se alude a la idea obsesiva de la seguridad, tanto en el preámbulo como en los artículos 1, 11, 24, 43 y 49. Nótese además que, de los artículos que integran la Carta, veintiocho están consagrados al Consejo de Seguridad; que es de los tres órganos de las Naciones Unidas (Asamblea, Consejo y Secretaría General) el que reúne más facultades decisorias, afectadas, ello no obstante, por la introducción del sedicente derecho de veto.

Tiene razón Maquiavelo al considerar que la seguridad no constituye un motivo quietista ni debe inspirarse en el mantenimiento inflexible del *statu quo*. Así como aquel cínico monarca prusiano había escrito el anti-Maquiavelo, Bismark, tras vencer en Kpeniggraetz y unificar a Alemania, «por el hierro y por el fuego», quiere conservar lo conquistado y por ello su célebre afirmación, a cuyo tenor «toda la cuestión de Oriente no vale los huesos de un granadero de la Pomerania». Proceso quietista, barrido de la escena política alemana, cuando el emperador Guillermo se erigiera en vocero de la *Weltpolitik*, la cual equivalía a la presencia germana en los cinco mundos y en

los siete mares fundamentales, consecuencia de un criterio dinámico, como dinámica es, irremediablemente, toda política internacional, desplegada más o menos acentuadamente. Maquiavelo, como apóstol de la seguridad, sabe que el Estado, para conservarse, debe acrecentar su fuerza, es decir, practicar la geofagia o imperialismo del kilómetro cuadrado. De ahí que el excesivo dinamismo de la política internacional engendrará el sistema de las coaliciones, es decir, el Principio del Equilibrio Político, cuyo elemento nutricional no es, ni puede ser otro; que el sistema de las alianzas; de ahí que sean exponentes del Equilibrio Político las alianzas, como fuera el caso, entre otras, en los siglos xix y xx; la franco-rusa, y la Entente Cordiale anglo-francesa y la tantas veces renovada anglo-nipona.

Las consecuencias que se desprenden de la tesis de Maquiavelo son, así expresadas, si la paz definitiva no es asequible y la guerra resulta ser inevitablemente insoslayable, resulta inútil abordar el problema de la guerra justa, pleito que tanto inquietara a nuestros teólogos-juristas salmantinos de los siglos xvi y xvii; ahora ya no se habla de agresión, sino de ataque armado, desdichada expresión, incluida en los artículos 5 y 6 del Pacto Atlántico. Por ello, al prescindir de toda consideración ética, Maquiavelo no considera escandaloso haber escrito: «Que el príncipe piense, pues, únicamente en conservar su vida y su Estado; si lo alcanza, todos los medios empleados serán considerados como honorables y alabados por todo el mundo.»

Así, pues, para Maquiavelo, conservar es adquirir, luchar sin reposo e intentar dar satisfacción a la geofagia de los príncipes; como contraste, fueran los Estados Unidos los que lanzaran la expresión de la denominada «política del buen vecino», y un ex presidente yanqui, Hervert Hoover, el que inventara los llamados «viajes de buena voluntad». Maquiavelo, realista, considera —y el pronóstico resultó ser cierto— que la contigüidad engendra animadversión, envidia y enemistad. Verdad, desgraciadamente, archicomprobada.

c) *La neutralidad y sus modalidades*

El mundo ideado por Maquiavelo parece el indicado para que en el seno del mismo florezca la neutralidad, que es inhibición. La neutralidad constituye así un problema de cálculo o de conveniencia; con la precaución de considerar que la neutralidad engendra odio en

el vencido (que puede achacar su derrota a nuestra abstención) y desprecio en el vencedor (que considerará la abstención como ausencia de fe en el éxito del triunfante). Si respecto de la seguridad sólo nos guiamos por criterios episódicos, caeremos en la inseguridad. De ahí que con la inseguridad la paz se transforme en tregua, que se interpone entre dos guerras, consideradas no sólo previsibles, sino insoslayables. La triple experiencia de las tres guerras franco-alemanas —de 1870, 1914 y 1939— puede citarse como ejemplo aleccionador.

d) *Las alianzas y su perduración: dos consecuencias anárquicas se desprenden de la construcción argumental de Maquiavelo*

Si nos desligamos del problema de la justicia de la guerra, la única inquietud de los contendientes será la victoria, pero en ocasiones, para triunfar, no bastan nuestras fuerzas, siendo preciso recurrir a la concertación de alianzas, pero éstas serán episódicas, ya que el enemigo de hoy puede ser el aliado de mañana, y viceversa. Así, partiendo de la preocupación de la seguridad, Maquiavelo epiloga en la inseguridad, y, en cierto modo, en las siguientes palabras reconoce esa falla: «Un príncipe avisado no debe cumplir su promesa cuando este cumplimiento resulte perjudicial y cuando las razones que le han impelido a formular sus promesas —la alianza— dejen de existir; tal es el precepto a observar; esto no sería adecuado si todos los hombres lo fueran de bien, pero como son perversos y seguramente no se atenderán a su palabra, ¿por qué habéis de cumplir vosotros la vuestra? Por otra parte, un príncipe no dejará de encontrar razones legítimas para colorear la inejecución de lo prometido.»

Se invoca el principio del *Omnis conventio, interpretatur rebus sic stantibus*. Por ello se agrega, cual ya lo hiciéramos observar, que los tratados son capítulos y no epílogos de la historia, tesis reflejada en el artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Maquiavelo no predicó en el desierto; contó con muchos discípulos, entre ellos el canciller alemán Benthmann-Hollweg, el cual, a propósito de la invasión de Bélgica por parte del Reich alemán, decía que un tratado constituía un pedazo de papel (*Ein vertrag ist ein papier stuck*). Más modernamente, podemos citar otro aventajado alumno del pensador florentino; nos referimos a lord Palmerston, cuando decía: «No tenemos amigos perpetuos, ni tampoco perpetuos enemigos; los que sí son perpetuos son nuestros intereses.» Maquiavelo nos hunde en el mar de las contingencias. Se alega la razón de Estado, pero como es el

CONSTANTES HISTÓRICAS EN POLÍTICA INTERNACIONAL

propio Estado el que construye su sedicente razón, no tiene por qué justificarla argumentalmente. Modernamente, la razón de Estado está reflejada en el sedicente derecho de veto (artículo 27, apartado 3, de la Carta de las Naciones Unidas).

(Continuará.)

CAMILO BARCIA TRELLES

