

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Instituto Artigas del Servicio Exterior

**CURSO
DE
POLITICA
INTERNACIONAL**

Prof. Dr. Carlos Real de Azúa

MONTEVIDEO
1987

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Instituto Artigas del Servicio Exterior

**CURSO
DE
POLITICA
INTERNACIONAL**

Prof. Dr. Carlos Real de Azúa

MONTEVIDEO
1987

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro
ENRIQUE V. IGLESIAS

Subsecretario
ADOLFO CASTELLS MENDIVIL

Secretario General
ALFREDO PLATAS

INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR

Sub-Director
JOSE LUIS ALDABALDE ARBURUAS

Coordinador de la edición
FERNANDO GONZALEZ GUYER

EDICIONES DEL INSTITUTO ARTIGAS
DEL SERVICIO EXTERIOR

Todos los derechos reservados por el
Ministerio de Relaciones Exteriores

INDICE

Homenaje a Carlos Real de Azúa,

Instituto Artigas del Servicio Exterior, 27 de julio de 1987.

Mensaje del Canciller Enrique V. Iglesias	9
Palabras del Director del IASE, Embajador Felipe Paolillo	11
“El Uruguay Internacional: la visión de Carlos Real de Azúa”, Conferencia del Prof. Alberto Methol Ferré	13

Curso de Política Internacional,

Prof. Dr. Carlos Real de Azúa

Instituto Artigas del Servicio Exterior, octubre-noviembre de 1973

Conferencia I — (29.10.1973)	27
Conferencia II — (31.10.1973)	43
Conferencia III — (5.11.1973)	53
Conferencia IV — (7.11.1973)	67
Conferencia V — (9.11.1973)	85
Conferencia VI — (12.11.1973)	95

Carlos Real de Azúa:

Bibliografía actualizada	117
------------------------------------	-----

HOMENAJE A CARLOS REAL DE AZUA

Instituto Artigas del Servicio Exterior

27 de julio de 1987

HOMENAJE A CARLOS REAL DE AZUA

27 de julio de 1987

Mensaje del Canciller Enrique V. Iglesias

Salón de Actos del Instituto Artigas del Servicio Exterior ()*

Lamento muy sinceramente el no poder estar presente en este acto de homenaje a Carlos Real de Azúa debido a compromisos contraídos con el Senado de la República.

Y lo lamento por doble motivo.

En primer término porque habré de perderme la visión seguramente ilustrada y rica que el conferenciante, mi amigo Methol Ferré, a quien le agradezco muy sinceramente en esta ocasión, dará sobre Carlos Real de Azúa.

Pero lamento también no poder hacerme presente para testimoniar con mi presencia mi adhesión al reconocimiento que este Ministerio quiere rendir en este acto a la inolvidable personalidad de quien fuera un gran ciudadano, un gran intelectual y un amigo personal.

En efecto, Carlos Real de Azúa fue un amigo entrañable. A través de muchos años disfruté de su rica personalidad, de su calidad de historiador, pensador e intelectual y de su profunda vocación por el conocimiento de los problemas de su patria, a cuya comprensión e interpretación tanto contribuyó.

(*) Con este acto se clausuró un ciclo de conferencias y mesas redondas dedicado a la evocación de Real de Azúa, organizado bajo el patrocinio de la Biblioteca Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La prematura desaparición de Real de Azúa privó al país de uno de los pensadores más lúcidos de la post-guerra, quien por muchos años constituyó una fuente inagotable del conocimiento del Uruguay, de su historia y de sus protagonistas. Quien recorra sus escritos y publicaciones no sólo reconocerá un intelectual erudito y versado sino también un ciudadano profundamente compenetrado con la vida del país y con su destino. Tanto en la discrepancia como en el acuerdo nadie podría desconocer su versación, su afanosa búsqueda del real significado de los hechos, su inteligente interpretación de la realidad nacional. Fue un pensador comprometido con la verdad y con su patria.

Estando en CEPAL pocos meses antes de su sorpresiva muerte, pude compartir largas horas de conversaciones y meditaciones sobre el atribulado país de entonces y debatir uno de los temas que tanto lo inquietaban y lo seducían intelectualmente, y en el cual hizo una valiosa contribución para la CEPAL: El destino y los desafíos de los pequeños países.

Las páginas de la Revista de la CEPAL se honraron y beneficiaron con uno de sus últimos escritos, llenos de promesas y de sugerencias que siguen haciéndonos pensar y meditar. Tal la alta calidad intelectual de quien nos dejara tan prematuramente.

Por encima de todo ello, de lo cual seguramente les hablaré Methol Ferré, quiero rendir un emocionado tributo a la fina personalidad del amigo cuya inolvidable calidad humana matizada con su infinita modestia y hasta con una conmovedora ingenuidad, son el más preciado regalo que ha dejado en todos los que lo conocieron y se privilegiaron de su amistad.

Agradezco a todos ustedes por vuestra presencia en nuestro Instituto en el día de hoy, y en especial al orador.

Palabras del Director del IASE, Embajador Felipe Paolillo

Con respecto al orador voy a hacer una presentación muy corta, no porque no tenga material —al contrario tendría material para hacer una presentación realmente muy larga— sino porque es conocido de todos ustedes. Creo que Methol Ferré comparte con Real de Azúa su curiosidad y su compenetración con los problemas del país, su avidez por conocerlos e interpretarlos. Es autor de numerosos artículos y de numerosos libros entre los cuales destaco: “La Crisis del Uruguay y el Imperio Británico”, “El Uruguay como Problema”, “La Iglesia y la Seguridad Nacional” y “El Resurgimiento Católico en América Latina”. Estuve releendo en estos días pasados “El Uruguay como Problema”, que es un libro que creo que ya no se encuentra, que es un libro escrito en 1967 y que sorprende por la vigencia que tiene aún ahora. Cada página de ese libro puede ser aplicada a la realidad actual, a pesar que desde entonces hasta hoy ocurrieron muchos cambios.

Al darles la bienvenida a todos en el Instituto dejo a Methol Ferré con la palabra.

EL URUGUAY INTERNACIONAL: LA VISION DE CARLOS REAL DE AZUA

Conferencia del Prof. Alberto Methol Ferré

Hoy cerramos el ciclo de conferencias y encuentros que nos ha recordado a Carlos Real de Azúa. Creo que estaba en el ánimo de quienes auspiciaron este ciclo un relanzamiento. O mejor, un rescate que no es sólo de un intelectual, sino de un "vínculo" entre lo que se pensó en los años sesenta y lo que tenemos que recomenzar a pensar hoy, luego del gran vacío de pensamiento que significó la dictadura del 73 al 85. Es imposible que el país enfrente los desafíos que tiene sin asumir su continuidad histórica y, sin duda, Real de Azúa es una de las más altas expresiones intelectuales del Uruguay de los años 50 y 60. Así, Real es un excelente "pontífice", es decir, un intermediario, un "puente". Pontífice es puente. Un pontífice sobre un gran corte generacional que existe en el país y que nos es indispensable superar. Es posible que la conciencia histórica de las nuevas generaciones, sólo pueda constituirse críticamente por "mediación" de Carlos Real de Azúa.

Elegimos la perspectiva del "Uruguay Internacional". En Real de Azúa éste no parece ser un tema explícitamente esencial. Tiene pocos textos directamente vinculados a la política internacional del Uruguay. Sin embargo, en otro sentido, se podría decir que toda la obra de Real de Azúa, desde su primera juventud, es una meditación incesante sobre el Uruguay y su destino histórico y que toma así lo "internacional". Lo internacional no es sólo lo internacional, está englobado por la vida total del país. Lo internacional es más que lo internacional, también es vida interna del país. Y viceversa.

Querría ubicar la situación desde donde Real comienza a pensar al país, para después tomar como centro un vasto artículo que Real hizo explícitamente sobre el Uruguay Internacional, que se titula "*Política Internacional e*

Ideologías en el Uruguay" que se publicó en el veinte aniversario de Marcha, en su número 996, del 3 de julio de 1959. Es uno de los pocos exámenes globales que se han hecho de nuestra política internacional, centrada en dos décadas muy importantes. Ese va a ser el gozne de nuestra reflexión de hoy.

Sin embargo, para que se comprenda bien ese gozne, es indispensable una somera caracterización del pensamiento de Real en su propio contexto histórico para percibir las corrientes que en él confluyen, aún y en cierto sentido busca superar. Para esto tomo como guía a dos autores en los que Real puso especial atención.

Uno es José Enrique Rodó. La primera aparición intelectual de Real en el año 1936 es en un concurso sobre "el arielismo". Y el tema de Rodó le acompañará toda su vida. Uno de sus últimos ensayos será una introducción para la publicación en Venezuela de la Biblioteca Ayacucho de "Ariel" y "Motivos de Proteo" (1976). El otro autor es Luis Alberto de Herrera, a quien Real de Azúa también dedicó los dos estudios más profundos que se hayan escrito hasta hoy sobre este político, que fue también un gran intelectual, un tanto informal, pero medular en la comprensión del Uruguay histórico. Real daba al término "intelectual" no un sentido académico o profesoral, sino más universal, más simple y quizá más difícil. Para él, intelectual era el que veía el otro rostro, la otra cara de la moneda. Era el que tenía la vocación de la inteligencia, que es el pasaje del aparecer al ser, de la apariencia a lo sustantivo. No contentarse con lo que se dice o aparece, sino interrogarse siempre sobre el revés del acontecer. Aquél que está preocupado por el revés del acontecer, ese es un intelectual nato, esté donde esté. Y fue en ese sentido que Real intentó comprender al Uruguay y para eso tuvo en Rodó y Herrera dos referentes imprescindibles.

Empezaremos por Rodó y continuaremos con Herrera.

Rodó nos va a mostrar el modo de inserción de Real en el proceso del conjunto de América Latina, en la inteligencia latinoamericana. Herrera nos va a prestar una ayuda preciosa para comprender a Real en su relación con el Uruguay mismo. Rodó y Herrera pertenecen ambos a la generación del 900. Nacen el uno en 1871 y el otro en 1873. Es la generación de los "mayores" de Real, así como él ahora es de "los mayores" respecto de la juventud actual.

Para la gran poetisa chilena Gabriela Mistral, el "hispanoamericanismo" nace con Rodó. Es verdad. Fue su primera gran eclosión. La preparó Martí, pero la lanzó Rodó.

En la Independencia había sido la última gran generación hispanoamericana: Bolívar, San Martín, Artigas, etc., que no actuaron en los Estados latinoamericanos tal como son hoy, sino en función de los espacios mucho más

amplios de América Latina, tenían “un mundo hispanoamericano” infinitamente más unificado que el nuestro, a pesar de nuestros más poderosos medios de comunicación. Pero los medios de comunicación dependen más de la política, que ésta de los medios de comunicación, aunque es obvio se impliquen. De hecho estamos mucho más aislados que los libertadores respecto del conjunto de América Latina, a inicios del siglo XIX. Luego cada república quedó aislada de las otras y referidas a los centros metropolitanos europeos pero sin vínculos entre sí. Y será la generación del 900 en el orden literario, desde el ápice del “cosmopolitismo” finisecular, la que va a retomar la conciencia latinoamericana o hispanoamericanista. Y la nota decisiva fue el Ariel, exactamente en el año 1900. Nota que marcó un gran viraje. Hoy nuestros oídos no son sensibles a esa nota del Ariel, pero la verdad es que inició una nueva sinfonía. Primero en el orden de los literatos, los artistas, los poetas, se suscitó una verdadera conmoción en el conjunto de América Latina y dio una primera consistencia a la conciencia de unidad latinoamericana en el interior de cada país, de cada Estado separado. Rodó es también uno de los que comienza a reivindicar la estatura latinoamericana de Simón Bolívar. Y en su ensayo “Bolívar” de 1911, sostiene que América Latina es una nación inconclusa, que no ha realizado todavía su unidad nacional, y que esa es la tarea necesaria y grandiosa. Es así que compara la situación de América Latina con Italia. Italia se había unificado hacía cuarenta años, era algo muy vivo en aquella época. La tesis vendría a ser “Así como Italia estuvo dividida en múltiples Estados siendo una nación virtual, nosotros también somos una multiplicidad de Estados en una unidad nacional que debemos realizar” Para eso hay múltiples caminos y formas. Este pensamiento, que Rodó formula con límpida claridad —a la que todavía no han llegado muchos que le menosprecian— va a repercutir en la formación de la gran generación latinoamericana de los años veinte y treinta. Aquí me detengo, porque es la generación en la que se va a formar Real de Azúa. Es la generación de Vasconcelos, Ugarte, Haya de la Torre, etc. Una gran generación nacional latinoamericana. Son los que hacen el primer gran intento de pensar a América Latina desde sus raíces, más allá de la disgregación. En el siglo XIX, luego de la Independencia, el pensamiento liberal latinoamericano intentó pensar su realidad desde los modelos metropolitanos. Eso es desde el modelo anglosajón o el francés, y desde allí se medía hasta qué punto nuestra realidad les correspondía o no, y se la intentaba conducir a ser en función de esos modelos metropolitanos. Por el contrario, la generación de los años veinte y treinta va a realizar el esfuerzo de pensar nuestra realidad, desde nosotros mismos, desde las raíces. En Brasil también pasa lo mismo y Buarque de Holanda escribe “*Raíces de Brasil*”. Se parte de las raíces y no de la ejemplaridad metropolitana. Y esa generación nacional se va a polarizar dentro de sí, en un polo “indoamericano” y otro polo “hispanoamericano”. Va a nacer una bipolaridad generacional hispanoamericana o indoamericana, con una gama de posiciones intermedias. Real de Azúa pertenece al polo “Hispanoamericano” bajo la influencia de Unamuno y Maeztu, de Ortega y D’Ors. Pues era también la reaparición de la influencia de España en aquel tiempo latinoamericano.

El jurado del concurso al que se presentó el joven Real era como una síntesis de aquel momento histórico. El mexicano Alfonso Reyes, clásico arielista; el español Federico de Onís, discípulo de Unamuno; el dominicano Henríquez Ureña y Torres Rioseco, historiadores de la cultura y la literatura latinoamericana. Esta generación latinoamericanista tuvo su correspondencia uruguaya en Carlos Quijano, Torres García, Zum Felde, Emilio Oribe, Gil Salguero, Servando Cuadro, Esther de Cáceres y otros.

Pero había un gran "desfasaje", un "clivaje" diría Real. Y es que ese hispanoamericanismo que nace en el Uruguay es ajeno a la vida concreta del Uruguay. Es como un lujo, un ensueño. En el momento en que Rodó proclama la unidad bolivariana, como reacción a la irrupción del gran poder norteamericano en la guerra de Cuba de 1898, en ese mismo tiempo el Uruguay se asentaba, se consolida en la prosperidad de los excedentes agrarios, los frigoríficos y una gran democratización. Entonces la vertiente hispanoamericanista quedaba reclusa en círculos literarios o pasaba a las sucesivas estudiantinas... que luego olvidaban sus "ideales" pues no entraban en las rutinas normales. Es el Uruguay inserto en la "Pax Britannica". Y es desde esta dimensión realista, vigente, que ese Uruguay va a ser pensado en profundidad por Luis Alberto de Herrera en su obra "*El Uruguay Internacional*" de 1912.

Por aquellos años había sido la mayor crisis de las relaciones uruguayo-argentinas por los límites del Río de la Plata y Herrera estaba todavía irritado con Argentina cuando escribe este libro. Es una obra muy interesante por la tesis central, que permite entender toda la política internacional de Herrera. Herrera, hijo del último canciller del último gobierno blanco en el siglo XIX, era hijo de un Uruguay extremadamente incierto. En su familia, desde su infancia, había mamado la gran incertidumbre de destino del país. Este había nacido como frontera incierta, tan borrosa como tensa, oscilante entre Banda Oriental y Provincia Cisplatina. Desde la independencia, la incertidumbre no había terminado. Hubo opciones múltiples, variables, intentos de anexionismo, intento de neutralización, de neutralización perpetua con la garantía de las grandes potencias. La intervención inglesa en 1828, en el origen del Estado, la Guerra Grande y la Triple Alianza son jalones esenciales en la autoconciencia histórica de Herrera. Tenía aguda conciencia de la fragilidad del país. Siente lo que llama "*esa gran congoja*" íntima, que acompañó a toda una serie de uruguayos preocupados por la suerte de este pequeño rincón. "*¿Perduraría la obra?*" se pregunta. El Uruguay podía ser o no ser, y sólo en la época del coronel Latorre se pone fin, en el Ateneo, a la última discusión de si era útil o no anexionarnos a Argentina. Y Angel Floro Costa escribe su famoso "*Nirvana*" con el pensamiento que el Uruguay solo es imposible, que se condena a la nadería histórica. Pero ocurre justamente todo lo contrario, y en el 900 el Uruguay está consolidado, diferenciado, sólido, separado del contexto argentino y brasilero. En paz. ¡Qué bendición! Así Herrera enuncia su regla

de oro: *“Ni con Brasil ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero completándola, procede agregar: ni contra uno, ni contra otra”*.

Esas eran las condiciones simultáneas de nuestra paz y de nuestra supervivencia. Por eso Herrera miraba con la mayor angustia una historia “con” Argentina y Brasil. Al insertarnos firmemente en la Paz Británica nos habíamos separado rotundamente de toda mixturación en la Cuenca del Río de la Plata. Nuestros partidos ya no se implicaban y complicaban con partidos argentinos y brasileros, no éramos arrastrados por sus conflictos. Ahora estábamos deslindados de la Cuenca. En las condiciones de nuestra sobrevivencia estaba el deslindarnos básicamente de nuestro “con”-“torno” y mantener la concordia interna. Un país tan débil, tan frágil, necesita para existir *“la concordia, piedra angular”*, sin la cual todo se desmorona. La guerra civil es exponerse a que decidan sobre el país otras potencias, y no nosotros. Es perder la regulación posible de nuestro destino. Herrera era hijo muy consciente de ese “Uruguay-Líbano” que corre entre 1810 y 1875. Ese horror a la “libanización” del Uruguay es experiencia fundamental de Herrera para su visión internacional. Y de ahí su preocupación por la “concordia”, por salvar los *“estratos de la concordia”*, que Real de Azúa también percibía como condición de toda posible política nacional.

Ahora bien, la situación de que parte Real es justamente el comienzo de la ruptura de las condiciones que permitían el estar uruguayo “externo a la Cuenca del Río de la Plata”, separado y hacia afuera. Comenzaba el desfonde de nuestra Pax Britannica. El mismo Real en su primer libro *“España de cerca y de lejos”* (1943), en una nota cuenta que más jovencito, o sea segunda mitad de los años treinta, algunos grupos pensaban en la necesidad de una “federación” con la Argentina. ¿Por qué renacían viejas preocupaciones, al parecer descartadas para siempre? ¿Por qué reaparecían en los años 30?

En los años 30 comienza la retirada general del Imperio inglés de América del Sur: son los Pactos de Ottawa, la formación del Commonwealth y su sistema de preferencias proteccionistas. Los ingleses se retiran del Río de la Plata y un nuevo destino empieza a asomar. Esto culminará en la década del 40 al 50, con la Guerra Mundial, la consolidación del Panamericanismo y la inmediata post-guerra que consumará esa retirada inglesa. La vida intelectual de Real de Azúa se despliega en el momento que el Uruguay, aun sin saberlo, vuelve lentamente a ser frontera americana. La mayoría del país no se dio cuenta, y aun con el sufrimiento de las consecuencias de ese gigantesco cambio en sus condiciones de posibilidad históricas, como fue por ejemplo la reciente dictadura militar, todavía hay muchos que se empeñan en no darse cuenta. Por lo menos, no se asume francamente. Y aquí llegamos a nuestro gozne, el ensayo de Real de Azúa sobre *“Ideologías y política internacional”* uruguayo de 1959. Un gran ensayo, incisivo, por momentos ácido, un duro enjuiciamiento, pero profundo y esencial, más allá algunas valoraciones acer-

bas. Nos detendremos en su contraposición esencial. El ensayo de Real es mucho más rico y complejo, pero puede reducirse al conflicto de "dos corrientes" fundamentales en relación al significado de nuestra política internacional. *"Fueron esas corrientes las que más allá de una ideología definida, dictaron u objetaron esas actitudes; son esas corrientes las que las hacen inteligibles, significativas, materia histórica en fin"*. Las citas de Real que siguen, un poco extensas, permiten esbozar esas corrientes cuya lucha más intensa se desplegó desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial hasta la Guerra de Corea. O sea la década de los 40 hasta la apertura de los 50.

La corriente hegemónica, dominante entonces, Real de Azúa la caracteriza así: *"Para ella la hechura de lo histórico es la racionalidad universal y la forma eminente de actuación de esa racionalidad es la "ideología". Todo lo que viene del pasado, todo lo que sobrenada en el presente en términos de contrastes, afinidades o intereses no investidos de su imaginaria universalidad es simplemente materia blanda que el mordiente ideológico debe eliminar. Es indiferente que esa materia sea la de afinidades históricas, geográficas o económicas, contrastes del mismo orden, apego a la propia entidad, intereses contrapuestos, simpatías o adversidad de orígenes, lazos de vecindad."*

"...la democracia fue convertida en una filosofía de la vida capaz de integrar religiones y culturas en los moldes de una síntesis definitiva. La nacionalidad abandonó como incómodo su lastre concreto de tierras, y tiempo y destinos de seres vivos y concretos y se identificó con "la idea", con la Democracia, sin más ni más".

"Como la ideología apostólica vive desde el presente hasta su encarnación en el futuro, todo lo que surgía del pasado fue pasado por alto. La solidaridad rioplatense, por ejemplo. Los orígenes hispano-latinos... La peripecia común de naciones hispanoamericanas y su condición de objetos seculares de un proceso de expansión imperialista protagonizado por las mismas naciones cuyo triunfo identificaba con el auge de la ideología."

La corriente contrapuesta, minoritaria, que Real califica así de "corriente resistente" es también, en cierto sentido otra "ideología". *"Con todo, si una ideología fuera, también su tinte anti-ideológico fue inequívoco. Porque es el caso que, enfrentada con la homogeneización doctrinal que los años de la Guerra aparejaron, la primera reacción de esa posición fue un instintivo descreer en las ideologías o, por lo menos, afirmar su relativismo..."*

"Cuando se descreer en las ideologías y en este caso en la ideología demoliberal con todas sus contingencias, es porque se descreer en las ideas como instrumento racional de decidir de los sucesos y de ordenar el rumbo de la historia... Se vio pues en la ideología democrática incondicionada la máscara de la

voluntad de poder, la decorada coonestación de intereses nacionales empeñados en una lucha a muerte por su supervivencia."

"... compensando esta descreencia en las ideologías, la posición resistente reclamó la primacía de lo tangible, de lo propio, de lo probado, de lo próximo. De la Historia, de la Geografía, de la Economía y hasta de la Biología. Sostuvo el "egoísmo sagrado" de la propia entidad nacional, la primacía de los concretos intereses uruguayos. Afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida. Creyó que las situaciones de preeminencia y de subordinación que vienen de la entraña histórica no se borran con palabras ni con promesas, que las contricciones de una conciencia nacional inquieta, los apremios del peligro y los artilugios de la propaganda puedan suscitar."

"Este conjunto de determinaciones configuró para esta posición lo que puede llamarse "la permanente", las líneas firmes de un contorno nacional nada fácil de cambiar."

"Cada actitud urugaya debía sopesar para ella las exigencias de ese contorno y contrastarlas con aquello que pudiera no pasar de ser pura alienación, novelería."

"En términos nuestros, defendió entonces la solidaridad nacional del Río de la Plata, de lejano abolengo artiguista, la identidad del destino sudamericano, los vínculos raciales e históricos de lo hispánico y lo continental, la persistencia de los impulsos hegemónicos de los imperialismos y muy especialmente del estadounidense."

"Su descreencia en las ideologías le hizo hostil a todo el maniqueísmo reinante, a toda discriminación mundial, continental o regional en buenos y malos, justos y réprobos, absueltos y condenados. Se negó entonces a una división de pueblos y de gobiernos de acuerdo a tales categorías, resistiendo con todas sus fuerzas las tentativas de intervención que ya por vía directa, ya por la del "no-reconocimiento" fueron lanzadas."

Este enfoque de Real de Azúa está en las antípodas del que hizo Enrique Arocena, para esa misma época, en su reciente libro *"Evolución y Apogeo de la Diplomacia Uruguaya 1828-1948"* (1984). Las dos corrientes, la *"hegemónica"* y la *"resistente"* son valoradas de modo inverso. Lo que para uno es "apogeo", para el otro fue extravío por desproporción.

El pensamiento de Real discierne con delicada precisión. La corriente dominante es aquella que suponía que la historia era fundamentalmente historia de las ideas. Que las ideas hacían la historia y que la historia se juzgaba en función de las ideas. Por consecuencia, la dicotomía central era democracia y tota-

litarismo. Las ideas liberales democráticas contra las ideas totalitarias. Este pensamiento sólo podía darse en un Uruguay que habría ultimado su ajenidad a su contorno americano y tenía, a pesar de todo, una gran seguridad económica, tenía una solidez en su aislamiento del conjunto latinoamericano. Entonces se podía dar el lujo bizantino de pensar que la historia era ante todo historia de las ideas y su solidaridad era por ideas. La corriente resistente, que era la de Herrera, sospecha de la primacía de las ideas. Las ideas encubren otra cosa que las ideas. Las ideas más lindas dependen de quien las maneje. Y si uno es león y otro perrito, es bueno que el perrito sospeche de las ideas del león. Las ideas no dicen siempre lo que las cosas son. Pero no hay sólo sospecha ideológica, sino también afincamiento en las solidaridades primarias, la patria chica, los vínculos con Argentina y Brasil, con la Cuenta del Río de la Plata, con lo hispanoamericano.

Fue en aquel tiempo la victoria de una política internacional uruguaya optimísticamente ideológica, sin darse cuenta que se estaba sirviendo a fuerzas que no eran transparentes puramente con su ideología. Por eso marca Real la importancia de la corriente resistente, aunque le señala que no se puede hacer una política internacional tan despreñada de las "ideas". En toda política internacional, y más en la historia contemporánea, los Estados de algún modo están involucrados con ideas. Que no es tan sencillo delimitar la defensa del solar nativo, de los vínculos que son ideas históricas, separarlas tan rotundamente de las relaciones expresivas de los Estados y sus ideas. Finalmente, que la vida de toda particularidad es en relación con el universal, que la particularidad se ahoga sin el universal, y el universal se pierde en utopía, desgajado de la vida concreta de la particularidad. Es así, una dialéctica más sutil y difícil, que pretende aunar las exigencias válidas de las dos corrientes contrapuestas.

Ahora, piensa Real de Azúa en el 59, el Uruguay ha perdido esa inflación ideológica del momento excepcional de la Segunda Guerra Mundial y Corea y hay una cierta perplejidad ante el cambio general de la situación mundial, con el surgimiento entonces en sus albores del "Tercer Mundo", de los nuevos "no alineados", etc. Y más cerca de nosotros, la propuesta argentina de 1956 de un pacto del Atlántico Sur con Brasil y Uruguay, las nuevas conferencias económicas de Buenos Aires, etc.. Todo esto, exige para Real de Azúa la nueva "*búsqueda de una conducta*". Exige generar una nueva política internacional para el país, dadas las nuevas condiciones que paulatinamente cambiaban el panorama en que se enfrentaron "las dos corrientes".

Este ensayo de Real de Azúa de 1959, el más sagaz que se haya escrito sobre nuestra política internacional, no tuvo continuación. La siguiente década del 60 es sumariamente juzgada por Real de Azúa en un ensayo de 1971, "*Política, Poder y Partidos en el Uruguay de Hoy*" (publicado en la obra colectiva "*El Uruguay Hoy*". Ed. Siglo XXI, México, 1971). Piensa allí que ha faltado una política internacional en el Uruguay, luego del paroxismo que estudió

anteriormente. Ahora le parece ser “*más borrosa aunque también más discreta*”. Es verdad, pero no suficiente. Pues en ese lapso se plantean muchos gérmenes para nuestro futuro, se van poniendo condiciones para esa “*nueva conducta*” que requería Real de Azúa, y que no capta adecuadamente, aunque se muevan en una lógica a la que el mismo Real apuntaba.

Veamos ese nuevo acontecer internacional, a nuestros ojos promisorio en su discreción. Ante todo, la resolución de uno de los problemas fundamentales del Uruguay, condición ineludible de toda vuelta hacia la Cuenca del Río de la Plata. Y es el haber terminado la indefinición de fronteras con Argentina. En los años 60 y comienzos del 70 Uruguay y Argentina definen con claridad, primero los límites en el río Uruguay, en función de la represa hidroeléctrica del Salto Grande; luego los límites del Río de la Plata. Un jalón histórico. Dejamos atrás aquella herida que tuvo ecos circunstanciales en 1912, en el “*Uruguay Internacional*” de Herrera. La comparación es útil para ver lo nuevo. En aquella obra de Herrera, sólo existía para nosotros el Río de la Plata, y el Atlántico Sur era sólo agua. Ahora comienza a aparecer cada vez más una conciencia que el Uruguay no está inserto solamente en el Río de la Plata, sino en el Atlántico Sur. Empieza a aparecer el Atlántico, hasta la Antártida, en la conciencia histórica del país. Empezó con la antes mencionada propuesta argentina del 56, luego con las operaciones Unitas y con la cuestión de las “*doscientas millas*” que habían iniciado Ecuador, Perú y Chile y que permiten al Uruguay penetrar en el océano abiertamente. Es un retomar el origen de posición clave en el Atlántico Sur. Nosotros, que, en tiempos de los Reinos de Indias habríamos sido una Cartagena del Atlántico, gran base naval meridional que alcanzaba al África, nos volvimos, desde la Independencia, ribereños. El océano quedaba, con las Malvinas, británico. Ahora es ya otra historia. El Uruguay recupera conciencia atlántica, ya no basta entrar en el río hasta la cintura. Ahora comienzan otras pesquerías. Es un síntoma que el primer libro que realza esta nueva dimensión es de 1973, cuando Leslie Crawford escribe “*El Uruguay Atlántico y los Derechos sobre la Antártida*”. Arreglamos los límites, podemos ir más allá de los límites. Es una dilatación latinoamericana. Si nos dilatamos hacia el mar, también tenemos que dilatarlos, bajo otras modalidades, “*tierra adentro*”.

Y aquí estamos en el otro punto. Bien señalaba el Sr. Ministro Iglesias, que una de las últimas preocupaciones de Real de Azúa fue el destino de los pequeños países. Quizás haya sido su último estudio. Un fragmento fue publicado bajo el título “*Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo restrictivo*” (Revista de la Cepal No. 4, 1977). Es un estudio lleno de pesimismo. Creo que en Real, así como en su “*España de cerca y de lejos*” de 1943 reivindicaba el papel de los países pequeños, ahora se percibe una inmensa duda no sólo sobre los pequeños países en el mundo contemporáneo, sino incluso sobre el porvenir de América Latina (“*El clivaje mundial eurocentro-periferia (1500-1900) y las áreas exceptuadas para una comparación con el caso latinoamericano*”, Montevideo 1976). Sin duda, este clima respondía a la experien-

cia angustiosa de Real de Azúa por la situación obturada del Uruguay en los tiempos de la dictadura. Estaba afectado muy profundamente. Eso lo conocimos bien, ya que en aquellos tiempos acostumbramos a encontrarnos con varios amigos —y aquí el contador Alberto Couriel lo puede recordar— todas las noches en la Puerta del Sol, en un paisaje que más parecía lunar, del 75 montevideano. Y eso, creo, pesó mucho en la visión postrera de Real. Siento que su muerte no fue ajena a aquella desolación.

Y aquí una última y muy personal reflexión final. La vida de Real de Azúa transcurrió —en cuanto a lo internacional— al fin de la inserción del Uruguay, del Río de la Plata, en la órbita de Gran Bretaña. Vivió la irrupción poderosa del Panamericanismo. Vio cómo el país ya no era “funcional” en ese nuevo mundo, donde era retenido por razones geopolíticas pero no económicas. Así, era la crisis del “desarrollo hacia afuera”. Volvíamos incluso a pesar nuestro, a ser frontera americana, es decir, rioplatense y latinoamericana. La vida de Real de Azúa es el recorrido de esa crisis, de esa transición hacia lo desconocido de nuestro país. De ahí la aguda conciencia y pasión histórica de Real de Azúa, la sensibilidad de sus antenas, su hondura barroca, que cala debajo de lo fácil y lineal vigente, lector del revés de la trama. ¿Y qué hay entonces de esa *“en búsqueda de una nueva conducta”*?

Sé que fui compañero de Real de Azúa en muchas interrogaciones, en muchos vislumbres. Por eso no me parece fuera de lugar entreverarme aquí con Real. Estuvimos juntos en la diminuta aventura de “Nexo”, una brevísima revista que allá en el 55, creía en el nuevo papel americano del Uruguay como “nexo” entre Argentina y Brasil. Pienso que Real no meditó a fondo a Brasil, y que esa es una de sus carencias. Pero hoy, la búsqueda de una *“nueva conducta”* está a la vista. Se insinuó con el hilo frágil de “Urupabol” (Uruguay, Paraguay, Bolivia), y ahora toma consistencia con los grandes acuerdos de 1985 de Argentina, Brasil y Uruguay. El nuevo rumbo está a la vista. Empieza a estar a la vista. Es lo que no pudo alcanzar Carlos Real de Azúa. La muerte no lo dejó. Pero es lo principal de la lógica de la nueva conducta internacional que Carlos Real de Azúa pregonaba.

Así estamos en las antípodas del “Uruguay Internacional” de Herrera. Para Herrera, la gran cuestión fue separar bien al Uruguay de sus fronterizos. Nunca “contra”, siempre “solidarios”, pero nada de entrevero. Nada de ser profundamente “con” la Cuenca del Río de la Plata, “con” Argentina y Brasil. Allí veía todos los peligros. Allí veía un regreso a los tiempos revueltos del siglo XIX. Nada de eso. Por eso quería que la Cancillería del Uruguay inscribiera en su corazón la advertencia de Andrés Lamas respecto a toda marcha “tierra adentro”, que tanto amaba, más allá de nuestras fronteras, “con” nuestros vecinos. La advertencia decía: *“No es la solución que se aproxima, es el caos que se acerca”*. Nosotros en *“El Uruguay como problema”* en las nuevas circunstancias históricas que advenían, nos despedimos de Herrera. Invertimos la senten-

cia. Para nosotros: *“No es el caos que se aproxima, es la solución que se acerca”*. El Uruguay insular está terminado, y sólo dolor y emigración puede generar. Ahora nuestra regla es *“con Brasil y con Argentina”*. No hay alternativa nacional que no sea esa. Para nosotros, eso es más allá de Herrera, pero pasando por Herrera. No sin llevar en el corazón su advertencia. Esa es la nueva conducta que amanece. Real de Azúa no alcanzó a ver el lucero del alba. Pero tuvo siempre, a pesar de desfallecimientos, su esperanza. No otra fue su vida. Aquel artículo del 59 terminaba: *“Sólo importa aventurar que en este tocar tierra con los problemas concretos de Iberoamérica se encuentra, tal vez, el fin de la perplejidad que señalábamos”*.

Todo el áspero camino de Real de Azúa fue hacia un “nuevo Uruguay Internacional”. Eso fue el guía oscuro de sus tanteos luminosos. Por eso él es hoy, más que nadie, sin pedantería —a la que era ajeno—, con llaneza, “pontífice”, el puente entre las generaciones de ayer y las nuevas que hoy comienzan. ¿Qué podemos decir de Real? Que tuvo un gran amor por su país, por su historia y su gente. Un amor inteligente.

CURSO DE POLITICA INTERNACIONAL

Prof. Dr. Carlos Real de Azúa

CONFERENCIA I

29 de octubre de 1973

INTRODUCCION A LA TEORIA DE LA POLITICA INTERNACIONAL

Agradezco ante todo las cordiales palabras del doctor González Lapeyre aunque mucho me temo que en ésta, como en otras ocasiones similares, el inevitable pequeño énfasis de una presentación subraye posteriormente en forma por demás penosa el contraste entre lo que la presentación promete y lo que el presentado es capaz de brindar.

Porque no es fácil la tarea de una Teoría de la Política Internacional que aquí nos proponemos cumplir. Aunque parezca extraño, los precedentes para ella son escasos y alguno que conozco podría calificarse más bien de aglomeración de temas que de verdadera tentativa teórica en sentido cabal. Pudiera ser una explicación de este vacío el que sea más regularmente como Teoría de las Relaciones Internacionales que esta materia se organiza: Teoría de las Relaciones y Teoría de la Política Internacional o Exterior no son, sin embargo, términos sinónimos según prontamente lo sostendremos y es, lo repito, al segundo tema al que he de ceñirme.

Pese a la falta de andadores y a la inseguridad que ella representa diré, con todo, que vale la pena el desafío intelectual que este cursillo como esfuerzo representa y es en calidad de tal, permítaseme la confianza, que lo he aceptado.

Todo el esquema que he concebido, todas las afirmaciones que haga o las conclusiones a que llegue las creo, y así deben ustedes tomarlas, provisionales, revisables, preliminares a una profundización más rigurosa. Esta es al fin y al

cabo la actitud de humildad científica que a todo aquél que ha sobrepasado la etapa del infantilismo dogmático le corresponde: la realidad —toda realidad— es compleja, densa, insondable; nuestros esfuerzos por percibir su estructura y su significado son meros acercamientos a la verdad que otros acercamientos pondrán en duda. Esta fue la gran lección del padre de la sociología actual, MAX WEBER, y bajo su bandera pongo mi actitud.

Ahora repito: pese a todo, el desafío vale la pena, porque la política internacional es una de las “líneas de larga duración” de una política nacional; su continuidad, su persistencia, su “tradicionalidad” constituye uno de los signos de madurez de un Estado. Tal afirmación ronda tal vez el lugar común y aun podría agregarse que la “madurez”, como las famosas “añadiduras” del Reino de Dios del Evangelio es algo que se alcanza mejor sin buscarlo. Con todo, la continuidad y claridad de una política internacional tiene uno de sus imprescindibles sostenes en la acción de clarificación intelectual, debe prestar la reflexión libre el apoyo requerido a las decisiones políticas mismas que son naturalmente las que tienen la última palabra, las que forman la clave de bóveda de todo el edificio.

Debo aclarar ahora que la división de mi plan en cinco exposiciones es previa a un cálculo demasiado riguroso y, como tal, puramente tentativa. Tal vez estén recargadas en exceso las clases iniciales y sobre todo ésta, pero ello posibilitará correr algunos temas hacia las últimas que me parecen, creo, algo más livianas de contenido.

Corresponde todavía otra aclaración previa. No tengo una reputación de profesor fácil ni expositor lineal. Por el contrario se me ha achacado a menudo de exceso de complejidad y una incoercible tendencia digresiva. Ello me lleva a anunciarles, tal vez con abierto optimismo, que voy a tratar de ser lo más claro posible y explicar en cualquier oportunidad en que ustedes lo requieran, toda oscuridad que la clase haya suscitado.

SIGNIFICADO DE UNA TEORIA

Iniciamos entonces una “teoría de la política internacional”. Dejando para algo después el significado de los últimos términos corresponde preguntarse ahora ¿qué significa una “teoría”?

Digamos sumariamente que acerca del concepto o noción de “teoría” ocurre lo que ocurre con todas las categorías claves de la ciencia: existen tantas posiciones o definiciones como autores se han ocupado del tema.

HANS J. MORGENTHAU, que, digámoslo de paso, es uno de los autores básicos de nuestra disciplina, sostiene, por ejemplo, que la función de la teoría

es *aportar orden y significado a una masa de fenómenos*. Subrayemos: orden y significado.

ANTHONY DOWNS, el inventor de la “Teoría Económica de la Democracia”, afirma que es teoría *todo enunciado de relaciones entre dos o más variables*. Es decir, entre dos o más elementos de un sistema de acción o de un conjunto de fenómenos.

ISAIAH BERLIN, historiador inglés, piensa diferentemente que son teorías *las hipótesis o explicaciones destinadas a dar cuenta de lo que ocurre*. También en este caso de seguir su línea podríamos llamarlas “interpretaciones”.

Y CARL J. FRIEDRICH, un eminente constitucionalista y politista germano-norteamericano, asegura por fin que una teoría es *el conjunto más o menos sistematizado de generalizaciones, o demostrables o coherentemente argüibles basadas en el análisis riguroso de hechos comprobables*. También divide FRIEDRICH las teorías en “morfológicas” —del tipo de la de Copérnico— o sea las que responden a la pregunta de “como son” las cosas; en “genéticas” —del tipo de la de Darwin— que buscan explicar como “aparecen” o “surgen” las cosas y en “operativas” —del tipo de la de Newton y su ley de gravitación— que aclararían el “como actúan” las cosas.

Me detengo aquí. Ustedes dirán: demasiadas definiciones pero aún podrían responderse: muy pocas. Pero si vale la pena un esfuerzo de síntesis subrayemos que en toda noción de teoría parecen reiterarse tres elementos esenciales.

Un primer elemento o ingrediente de la teoría es el de “contemplación”, el de “visión” intelectual prácticamente total, simultánea, del tipo de la que se ejerce en la experiencia de las artes plásticas y la etimología del término, agregado, responde a este significado.

Un segundo elemento está representado por un tipo de conocimiento o percepción desentendido —por lo menos provisoriamente— de toda aplicación o empleo práctico. Quiero decir: un conocimiento que, manejando la palabra en toda su fatal ambigüedad, es “desinteresado”, lo que tal vez signifique en pureza, que está más allá de un uso o rendimiento inmediato.

Un tercer elemento es el que importa el nivel de “generalización” y “abstracción” de toda teoría, es decir, ese tipo de relación de “condensación” o “simplificación” o “adelgazamiento” que toda teoría representa frente a esa masa de realidad en bruto, esa realidad de tipo empírico, que la teoría trata de esclarecer, organizar y sistematizar. Sin el apoyo de esa masa de hechos y fenómenos la teoría es abstracción gratuita; sin el esfuerzo por reducirlos a síntesis no hay teoría posible.

FUNCION DE LA TEORIA

Si todo esto, dentro del nivel de gran generalidad de lo expuesto, es la acepción del término teoría, sostengamos ahora que una Teoría de la Política Internacional no puede sino llevar las características que toda teoría posee al nivel actual, presente de la ciencia. Quiero decir: toda teoría de la política internacional será *descriptivo-explicativa* o, lo que es lo mismo, tratará de establecer *cómo* es cierto tipo de procesos o fenómenos, *qué naturaleza* tienen, *por qué* son así, *cómo funcionan*, *qué clase* determinada de acción es, en nuestro caso, la política internacional. Si recordamos la precedente clasificación de FRIEDRICH cabe sostener que una teoría completa tendrá que ser al mismo tiempo morfológica, genética y operativa.

En esta tarea, que es la vía para el logro de ese conocimiento lo más amplio, sistemático y riguroso posible que es sinónimo del conocimiento científico señalo que nada en esto se diferencia una Teoría de la Política Internacional de la Ciencia Política, o la Sociología Política o la Teoría Política que se ocupan preferentemente de los procesos internos de una sociedad dada.

Como ellas presenta este nivel que es el *descriptivo-explicativo*.

Como ellas también puede aspirar y aspira a un segundo nivel que es el *predictivo*. La pretensión de pronosticar cómo ocurrirán las cosas lograda en muy amplio margen por las ciencias físico-naturales lo es también de esas ciencias que podemos llamar diversamente sociales, o culturales, o de la historia, o del hombre, o del espíritu. Pero la "ley", como instrumento de predicción del curso de los fenómenos, no es un resultado fácil de alcanzar por el conocimiento social y éste debe contentarse, cuando más, con determinadas "regularidades" y "regularidades tendenciales" que llegan no más allá de aseverar que ciertas clases de procesos discurren mayoritariamente o preferentemente por ciertos cauces.

Si los resultados de la predicción político-social son muy modestos y excesivamente inseguros más lo son aquéllos que pueden ganarse en un tercer nivel que debemos llamar *prescriptivo* o *praxiológico*, en tanto consiste en la aplicación práctica de conocimientos teóricos. Su función, de ser posible, reside en fijar cómo "debería ser", qué características debería tener una política internacional concreta, qué decisiones con qué contenido deben adoptarse en una coyuntura determinada. Aunque sobre esto tengamos que volver más adelante vale la pena precisar ahora que estamos hablando de un cierto tipo de consejo o asesoramiento que se mueve entre contornos perfectamente determinados, que no actúa de ningún modo libremente, pues ha de tener en cuenta la existencia de unos "fines" o "metas" u "objetivos" que le son dados, unos dados también "recursos" y "medios" con que ha de manejarse una precisa "circunstancia" o "situación" o "coyuntura" que ha de enfrentarse. Debemos por ello

aclarar que hay otra clase de pensamiento político internacional que pudiera confundirse con éste y al que algunos denominan Teoría de la Política Internacional aunque su nombre más ajustado sea el de Filosofía Política Internacional. Sin las limitaciones de fines, medios y circunstancias que constriñen al anterior, este pensamiento fijándose objetivos y metas de carácter ético, filosófico, ideológico discurre sobre un orden y unas relaciones internacionales ideales o por lo menos mejores que las existentes. Las grandes corrientes ideológicas de pacifismo, el internacionalismo, el nacionalismo, etc. pertenecen básicamente a él y nadie, creo, puede discutir su legitimidad. Empero su carácter científico —si es que no hay “ciencias normativas”— es discutible y se trata, de cualquier manera, de un tipo de reflexión muy distinta a aquélla del “tercer nivel” a que hacía referencia.

LA CUESTION DE LA “AUTONOMIA”

Establecidas muy sumariamente estas posiciones generales, considero un tema de importancia muy relativa la cuestión de si una Teoría de la Política o de las Relaciones Internacionales puede concebirse como una disciplina autónoma. Me refiero, claro está, a una capacidad de autorregulación, a una posesión de métodos propios, de una materia o temática privativa y hasta de un lenguaje o “jerga” peculiar por no decir una autosuficiencia que hiciera innecesaria la aportación de otras ciencias próximas. En general puede sostenerse que las últimas décadas han presenciado una verdadera explosión de ciencias pretendidamente “autónomas” y no es arriesgado agregar que la mayor parte de las veces estas “autonomizaciones” han obedecido a intereses creados en torno a cátedras y actividades académicas, a asignaciones más o menos generosas de fondos cuando no a rencillas estrictamente personales.

Tal vez no escape, no haya escapado a este proceso la existencia de una “historia de las relaciones internacionales” cuyo pionero francés fue PIERRE RENOUVIN y su equivalente transatlántico aunque menos académico QUINCY WRIGHT (“The study of International Relations”, 1955). En lo que me es personal tiendo a creer en la “menesterosidad” de todas las ciencias con las que he tenido alguna relación, esto es, con las “sociales”, o “culturales” o “históricas”. Y si digo “menesterosidad” digo la necesidad de cada una de ellas de contar con el aporte o el refuerzo de las demás, afirmación que puede tener un sentido meramente general pero que juzgo que el desarrollo que seguirá tenderá a confirmar. ¿Porque de dónde salen sino de la Ciencia Política o la Sociología o la Teoría de la Historia casi todos los conceptos o categorías que deberemos emplear? Acción, política, metas, recursos, decisiones, conflicto, consenso no son ni mucho menos categorías acuñadas para esta disciplina más bien particular sino recibidas del fondo mucho más general de las ciencias históricas y humanas.

STANLEY HOFFMAN, es cierto, ha sostenido con razón que la Ciencia Política estudia la comunidad integrada y la comunidad internacional no lo es, por cuanto se constituye mediante relaciones que se ejercen en un ámbito en el que no hay autoridad superior. Cierto, digo, pero también muy débil sostén para fundar una ciencia autónoma o autosuficiente mediante reducir, por otra parte, la Ciencia Política a una dimensión prefijada e impasable. No quiero abundar en esta cuestión más bien lateral para ustedes pero me parece mejor fundamento o justificación para un manejo independiente de la política y las relaciones internacionales subrayar la abundancia, la riqueza de su materia y la casi total seguridad de que, dada la aún mayor riqueza de la temática política general y la inevitable colocación de lo internacional al final de su estudio —primero es lógico estudiar la “sociedad global”, la “comunidad integrada”— su estudio quedaría siempre, infaliblemente, postergado.

En suma, que autónoma o no, autosuficiente o no, una Teoría de la Política Internacional tiene y puede recibir su aporte de muchas ciencias y, en especial de algunas. La Sociología y la Ciencia Política le proporcionan muchos de sus conceptos más eficaces. De la historia ha dicho MORTON KAPLAN que es *el laboratorio en que se desarrolla la acción internacional* y más concretamente afirma KENNETH THOMPSON que la historia contiene elementos de “racionalidad”, “regularidad” y “normalidad” muy susceptibles de fructuosa sistematización. La historia, más llanamente, y ese “presente” que se hace “historia” apenas es percibido por nuestra mirada, son los que dan esa sustancia empírica, concreta, de procesos, hechos, acontecimientos sobre los que se teoriza o puede teorizarse.

Tampoco sería justo soslayar el aporte que desde hace casi tres décadas han brindado las matemáticas y los métodos cuantitativos más sofisticados, los “modelos matemáticos” y los “modelos de simulación” al análisis de los sistemas internacionales, al examen de las decisiones ya tomadas y aun al control de la racionalidad de las decisiones a tomar. (Con lo que nos saldríamos, como es obvio, de la “teoría” internacional para entrar en la práctica política internacional concreta). Identificación de actitudes como la del “regateo tácito” que acuñó THOMAS SCHELLING se deben a estos procedimientos cuya historia tal vez no fuera hacer partir de la famosa “teoría de los juegos” (1944) de VON NEUMANN y MORGENSTERN. Puede discutirse, claro está, el volumen y significación de los logros que este tipo de enfoques ha alcanzado, más adelante tendremos que volver sobre el tema pero desde ya puede aventurarse que combinan al mismo tiempo calidades de profundidad y de asombrosa ingenuidad y soslayan elementos psicológicos decisivos cuando no son cuantificables como lo sostiene JEAN-BAPTISTE DUROSELLE, que ha demostrado él mismo que son realizables finísimos análisis de los conflictos internacionales en lenguaje estrictamente verbal.

Descarto para terminar esta introducción todo lo que tiene que ver con los métodos, esto es con los caminos que se siguen para alcanzar resultados. La Teoría de la Política Internacional puede y debe seguirlos todos: el inductivo, el deductivo, el de la construcción de “modelos” y “tipos ideales”, etc. Pero aquí no nos toca investigar sino exponer conclusiones, señalar resultados.

CUATRO NOCIONES VECINAS

Primera: la comunidad o sociedad mundial

Para llegar al concepto de Política Internacional que buscamos nos corresponde realizar una tarea algo tediosa pero no inútil. Quiero decir: desgajar, deslindar ese concepto de un haz de nociones vecinas.

La primera en orden lógico es la existencia de una sociedad o comunidad internacional: por razones que no puedo ni rozar ahora creo que el término de “sociedad” es más idóneo en señalar la realidad a que se apunta.

La unidad e identidad del género humano por sobre —o por bajo— sus configuraciones histórico-espaciales particulares tuvo desde la más lejana antigüedad versiones concretas aproximadas. GEORG SCHWARTZENBERGER menciona en un recuento de antecedentes Babilonia y el Imperio Medo en el siglo VI a.C., Asia Menor con el Norte de Africa, las ciudades griegas en los siglos V y IV a.C., a Roma desde el III a.C. hasta el derrumbe del Imperio, a la Edad Media, a la China de la dinastía de los Chang (siglo XVIII a.C.). Son todos casos de vastas comunidades de pueblos que en razón misma de esa vastedad, de la carencia de densas relaciones con pueblos físicamente contiguos y aun de una conciencia “etnocéntrica” de su propia superioridad se consideraron como la totalidad del mundo propiamente humano y tuvieron así, por esa vía, percepción de esa incipiente realidad.

Pero también los precedentes ideológico-morales poseyeron sustancial importancia. Las características de humanidad y supernacionalidad de las últimas manifestaciones filosóficas del mundo grego-latino, como fue el caso del estoicismo, robustecieron la concepción de un derecho natural, un “ius naturale” que protegía al hombre por su mera condición de tal. El ingrediente “católico”, o universal que comportó el mensaje cristiano rompió con todos los dualismos, todas las distinciones radicales entre fieles y “gentiles” que en su matriz judía no habían sido totalmente superadas. Pero también el pensamiento moderno de tipo clásico que culminó en la llamada “Filosofía de la Ilustración” subrayó por otras vías la idea de una básica identidad de los hombres por debajo de la diversidad de tiempos históricos y ubicaciones espaciales: la Razón, como atributo común de la naturaleza humana fue la noción clave por medio de la cual “el tiempo de las luces” maduró la idea de esta sociedad o comunidad mundial. Y quedaría todavía a la formidable

expansión económica de la Europa del siglo XIX sumar la concepción del Comercio, de las relaciones mercantiles como lazo común y potencia avasallante que unificaría todos los pueblos derribando todas las artificiales barreras interpuestas a la comunicación de las gentes.

Todo este proceso configuró, sin embargo, no más que una determinada "potencialidad" que todavía parecía no efectivada. Fue a las dos guerras mundiales —y por mundiales— a las que, casi seguramente, tocó convertir en realidad una sociedad de los hombres que cubre toda la superficie terráquea. Creo, por ejemplo, que significó una fecha en la percepción de algo que ya existía el título —y el enorme éxito— de un libro de reflexiones: "Un mundo" (One World) publicado por el republicano Wendell Willkie, rival de Roosevelt en las elecciones estadounidenses de 1940. Hay palabras, fórmulas que son como golpes de evidencia, y las que usó Willkie pertenecen a tal categoría. Poco después, tres años apenas, la primera bomba atómica en Hiroshima extendería aún más la conciencia de un riesgo y un desafío global a la condición humana y sellaría, en forma seguramente definitiva, la irrefutable existencia de una sociedad mundial. Día tras día se irá adensando en adelante la red de intercambios físicos y de informaciones que cubre el mundo. Días tras día se irá haciendo más perceptible la identidad de situaciones y problemas que los hombres, por encima de todos sus desniveles y diferencias, han de enfrentar. También sin pausa se irá haciendo más notoria a escala mundial la interdependencia de todos los fenómenos fundamentales de la vida social presente, desde los económicos-financieros (piénsese en las resonancias ilimitadas de la crisis del sistema monetario mundial) a los político-militares y a los ideológico-culturales (piénsese en la amplitud sin fronteras de la rebelión juvenil, de sus motivaciones de vida, de la crisis de la enseñanza, etc.). Tal interdependencia tendrá así en adelante como seña la amplitud ilimitada de sus consecuencias y sus efectos.

Segunda: la sociedad internacional

Hasta ahora hemos soslayado a las naciones. Pero uno de los niveles de la sociedad mundial *es el de su constitución en unidades político-territoriales diferenciadas.*

A los efectos de nuestro tema de una política internacional, una sociedad de naciones bien podría ser identificada con lo que mediante un neologismo acuñado en el idioma inglés se designa en el orden político interno como "la Polity", esto es, el área de la acción política, un espacio, digámoslo de paso, al que también respondía el término griego de "politeia" o ciudad. La sociedad internacional es legítimamente, por ello, la Polity o la Politeia en que se ejerce una política internacional.

El ya mencionado SCHWARTZENBERGER señala que una sociedad internacional implica la *coexistencia de dos o más grupos independientes*, entrelazados por relaciones *más que casuales* (ya sean políticas, económicas, culturales, etc.) resultado de un *triple proceso de desintegración* (de imperios y conjuntos supranacionales), de *expansión* (del tipo de “Estado-Nación”) y de *centralización* (de poderes, en estructuras de tipo burocrático). Sociedad de desiguales en la efectividad de los hechos, la sociedad internacional contiene un *elemento jerárquico* pronunciado (hay naciones monitoras y naciones satélites), una *lealtad predominante hacia cada una de las unidades* en vez que al conjunto y un *acentuado carácter competitivo, antagonístico*.

Pero estos últimos rasgos nos acercan en verdad a una categoría diferente aunque muy próxima.

Tercera: el sistema internacional

Al hablar de “sistema internacional” estamos ciertamente echando mano a uno de los términos más empleados aunque también menos seguros de las ciencias sociales humanas contemporáneas. Con todo, y sin tiempo para precisar mejor el concepto, digamos que las variadas formulaciones de la idea de “sistema” insisten regularmente en una serie de elementos que son: 1) el de *totalidad* —un sistema es un todo aislable—; 2) el de una *pluralidad* de componentes que bajo esa totalidad sistémica se integran; 3) un grado suficiente de *compatibilidad* entre esos componentes, de modo de evitar que el sistema se desintegre; 4) unas relaciones de *interdependencia* o sostén mutuo entre ellos; 5) una determinada capacidad de *autorregulación* que lo habilita para redistribuciones internas así como para compensar factores de variación que vengan de afuera, lo que le confiere; 6) un nivel perceptible de *estabilidad*.

No nos parece inútil esta noción más amplia para encuadrar dentro de ella la definición que da DUROSELLE de sistema internacional como *el conjunto constituido por unidades políticas que mantienen unas con otras relaciones regulares, que son susceptibles de ser implicadas por una guerra y cuya coherencia se expresa en la relación de competencia* (entre las unidades) lo que la diferencia del sistema político interno.

Sinteticemos todo esto en el sentido que un sistema internacional es una modalidad parcial o total de la sociedad internacional en cuanto está integrada por una pluralidad de sujetos que son Estados-Naciones, que mantienen relaciones entre sí y con el todo —así como el todo con cada uno de ellos—, presenta una estructura que es acentuadamente jerárquica y relativamente estable, lo que significa al mismo tiempo que tiende a prevalecer contra factores distorsionantes pero también que es dinámico, susceptible al cambio.

Sobre el carácter jerárquico del sistema internacional y de la relación entre sus unidades es casi ocioso insistir: los términos de Estados hegemónicos, de Estados dominantes, de Estados satélites poseen larga y aceptada circulación en el análisis histórico, económico y político internacional. Con rudo realismo afirmó alguna vez Stalin en la conferencia de Yalta (1945) que se trataba de un club muy exclusivo cuya cuota de ingreso estaba representada por cinco millones de soldados o fuerza equivalente. Pero las mismas estructuras de las instituciones supranacionales tanto la Liga de las Naciones como las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, veto, etc.), las mismas contribuciones financieras que a ellas se deben, etc., trasuntan una evidente disparidad que se hace más ostensible en cuanto ella aparece en instituciones concebidas sobre el principio jurídico-ideológico de la igualdad entre las naciones.

En cuanto a las dos características complementarias de estabilidad y cambio KAPLAN ha distinguido entre *procesos de integración y desintegración* y *procesos reguladores que son aquéllos por los cuales un sistema tiende a perpetuarse adaptándose a las situaciones a medida que ellas cambian*.

Tipos de sistemas internacionales

Mucho esfuerzo intelectual se ha dispensado en los intentos de clasificación y tipificación de los sistemas internacionales del presente y del pasado. Muy encomiado ha sido el del recién mencionado KAPLAN en su libro pionero "Sistema y proceso en política internacional" (1957). Son sin embargo a nuestro juicio excesivamente abstractos en sus fórmulas finales y poco inteligibles sin muchas explicaciones los seis tipos ("balanza de poder", "bipolaridad flexible", "bipolaridad rígida", "sistema universal", "sistema jerárquico" y "sistema en el que cada unidad describe al conjunto") a los que llegó, fijando sus características y mecanismos de transformación mediante el análisis de sus variables o elementos relevantes.

En forma más accesible DUROSELLE distingue dos clases de criterios distintivos interrelacionables cuando marca la existencia de "sistemas homogéneos" o sea aquéllos cuyas unidades responden a la misma concepción de la política y "sistemas heterogéneos" como aquéllos que se reclaman de valores contradictorios (lo que ocurre en períodos de cambio acelerado, revolucionario), "sistemas pluripolares" y "pluricéntricos" (el mundo antes de 1914) y "sistemas bipolares" (caso de Atenas y Esparta en la Grecia clásica o los Estados Unidos y la Unión Soviética entre 1945 y la década del sesenta).

Tal vez conviniera identificar a mero título de ejemplo y menos sistemáticamente algunos sistemas internacionales cuya percepción está al alcance de un conocimiento histórico común.

El "Imperio Mundial" representa más bien un tipo tentativo, una meta, que una realidad, pero la "Santa Alianza" formalizada en la conferencia de Viena tras la caída de Napoleón (1815) y los planteos más ambiciosos realizados para la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas son aproximadas a él.

La "*multipolaridad*" a la que se acercó el sistema europeo antes de 1914 implica un "sistema de bloques" afirmados mediante una red de "alianzas" implicando a veces efectivas limitaciones de la soberanía nacional.

Pero este tipo se hace más real en la modalidad llamada "*la balanza de poder*," seguida metódicamente por Gran Bretaña desde principio del siglo XIX, y oficiando ella misma como "fiel de esa balanza". Representa la existencia de una pluralidad de fuerzas —las del "concierto europeo"— cuyo equilibrio guardaba una potencia externa a él —Gran Bretaña, precisamente—, mediante el arbitrio de inclinarse hacia el conglomerado que en cada coyuntura pareciera más débil restableciendo así un equilibrio que se hizo sinónimo por largo tiempo de la famosa "Pax Britannica". Un famoso documento, el memorial de Lord Crowe (1-1-1907) articuló sistemáticamente los principios de un sistema internacional que exhibió dilatadamente alta eficacia.

La *bipolaridad* ya nombrada puede tener variantes significativas, puesto que fue distinta la americano-soviética desde los años sesenta, buscando desde Kennedy y Jruschov la "coexistencia pacífica" y la "bipolaridad tensa" de los años cincuenta y de la "guerra fría". Fue entonces que la táctica internacional de John Foster Dulles fue designada como "brinkmanship" o sea una política de réplica continua tan drástica que se situaba al borde mismo de la eventualidad bélica general, sin recaer, empero, nunca en ella. En sus últimos tramos la bipolaridad contemporánea presentó una tercera variante que resulta de adosar a la tensión de dos agentes un incrementado amortiguador de "países no alineados": desde las conferencias Bandung, Accra, El Cairo, etc., este nuevo factor tendió a disgregar el sistema para convertirlo en el presente "tricentrismo" y "pentacentrismo", de los Estados Unidos, la Unión Soviética, China, la Comunidad Europea y Japón.

La *multiplicidad con aislamiento de las unidades* es casi totalmente un tipo teórico y su posible variante que sería *la seguridad colectiva con desarme* una categoría demasiado amplia para no poderse superponer a algunos de los tipos anteriores.

Queda una última modalidad —"the last but no the least"— que parecería sinonimizarse por la coincidencia de sus elementos más característicos con el sistema internacional mismo. Es el *equilibrio internacional*.

Digamos entrando en él que si la estabilidad (relativa) es una característica de todos los sistemas internacionales existen, es claro, sistemas más estables

que otros: el eminente TALCOTT PARSONS ha señalado el bipolar como el más inestable, tan inestable según él como el llamado "bipartidismo rígido" interno y en el cual dos monolíticas formaciones partidarias se enfrentan dentro de una misma área política nacional sin la existencia de planos intermedios ni de acuerdo alguno sobre los supuestos básicos de la existencia social, económica y política. Hay, entonces, casos de más o menos estabilidad pero existen también, como es obvio, estabilidad con pocos o con muchos elementos. El equilibrio internacional se configuraría, a nuestro criterio, cuando existe una pluralidad significativa de componentes nacionales y se teje entre ellos una estabilidad considerable —aunque no "inmovilista"— del compuesto total.

Resulta bastante notorio el origen de este concepto en las evidencias de otras zonas científicas lejanas y aun en alguna muy cercana. La analogía entre el "equilibrio internacional" y la concepción newtoniana del universo, centrada en una fuerza gravitacional que mantiene cada uno de los elementos en su sitio, puede extenderse igualmente a la del mismo sistema internacional y aun a la concepción biológica del equilibrio de los organismos vivos. Pero también el Derecho Público interno, con su clásico sistema de "frenos y balanzas" y del equilibrio de unos poderes relacionados pero independientes es una fuente clara, directa del concepto a que nos estamos refiriendo.

Analizado en el presente a niveles de gran complejidad y sutileza —los estudios de KAPLAN, de GEORGE LISKA podrían valer de prueba de ello—, convertido por ARNOLD TOYNBEE en una verdadera "ley histórica de la relación internacional", el "equilibrio internacional" supone, según MORGENTHAU, primero: que cada uno de los elementos que lo integran tiene razón de existir y quiere conservar su existencia sin necesidad de recurrir a la guerra; segundo: que sin el sistema mismo y su característica equilibrante, uno de los elementos de él —puesto que "sólo el poder contiene el poder"—, uno de los elementos de él, repito, estaría en condiciones de destruir, suprimir o mediatizar a los restantes elementos. LISKA se refiere a un sistema de "frenos y contrapesos" y "tensiones compensatorias", KAPLAN marca su naturaleza de "sistema homeostático", que es aquél en que *cada una de las variables se regulan continuamente para mantenerse unas a otras dentro de determinados límites.*

Agreguemos todavía que el propósito de mantener el equilibrio del sistema contra factores distorsionantes puede echar mano a muchos recursos y procedimientos. Entre ellos, por el interés que tiene para nosotros, destaquemos el "recurso de la ampliación". Famosa es en este punto la aseveración de George Canning cuando, en 1826, justificando el reconocimiento de las nuevas repúblicas latinoamericanas afirmó que había traído "el nuevo mundo a la escena para restablecer el equilibrio del antiguo".

Cuarto: la relación internacional

Supuestos estos tres niveles ya explicados —sociedad mundial, sociedad internacional y sistema internacional—, resulta obvio que entre sus componentes se entablan vínculos y surgen relaciones.

Pero, como cada uno de aquellos niveles importan realidades diferentes, tenemos que preguntarnos ahora, en la forma más sistemática posible cuáles son esos sujetos o actores de las relaciones internacionales. No conozco, en verdad, ningún planteo riguroso del punto y, en general, los autores pasan sobre él refugiándose en cierta latitud, en la afirmación de que pueden ser de muy distinta índole. Creo, sin embargo, que puede ensayarse una enumeración taxativa, con categorías muy amplias, es claro, que nos ayude a orientarnos adecuadamente.

Los *Estados-naciones*, a los que volveremos a referirnos, constituyen la más considerable y decisiva categoría de sujetos.

Los *individuos y grupos nacionales* del más diverso tipo (culturales, económico, político, social, ideológico, religioso, etc.), pueden ser también sujetos de tal relación.

Tomando el término de los politistas franceses GOGUEL y GROSSER sostengamos que una tercera categoría está integrada por las *fuerzas y grupos transnacionales*. Estos grupos actúan “a través” de las fronteras de los Estados, a veces con y a veces sin relaciones formales con ellos, y sin que tampoco exista un consenso difundido de que planeen “supranacionalmente”, por encima de ellos. Estos son los tres trazos que, según creo, identifican a los “grupos transnacionales”, los cuales, como es evidente pueden actuar ya a nivel continental, ya, lo que es más frecuente, mundial.

Mirados desde otro punto de vista, coinciden, en realidad, con los que el suizo JEAN MEYNAUD ha estudiado como “grupos de presión internacional” (como tales tendremos que volver a hacer referencia a ellos) y, como ya lo hizo Meynaud se puede intentar una clasificación sumaria de su naturaleza.

Están, primeros de lejos por su importancia, las grandes corporaciones económicas del mundo capitalista ya sean sus viejas formas “trusts” y “cartels”, como las más nuevas de “conglomerados” y “empresas multinacionales”. Es, por ejemplo, demasiado notoria para obligar a explicaciones, la existencia de fuerzas como I.T.T. (International Telegraph and Telephone), EXOM y Standard Oil of California, Nestlé, General Electric, etc., etc.

Se puede mencionar en segundo término una categoría menos definida de grupos cuya característica común sería la “profesional” y “funcional”. Su-

pongo que es el caso de entidades como la Comisión Internacional de Juristas, la Unión Internacional de Periodistas, las Cámaras de Comercio internacionales, la Cruz Roja, el PEN Club (de escritores) o la tan famosa para nosotros F.I.F.A.

Aunque alguna de las precedentes no se hallen muy alejadas de una ostensible motivación ideológica, es, en cambio, lo "ideológico" o "doctrinal" que peculiariza más que nada a un tercer y último grupo de entidades tan diversas como el "Consejo Mundial de las Iglesias" (protestantes), la Federación Mundial de Sindicatos, la Masonería, las internacionales de los Partidos Democristianos y Socialistas, los movimientos de reivindicación nacional (el sionismo, el arabismo, el de refugiados) o instituciones de finalidad ético-política como la Liga Internacional de los Derechos del Hombre.

Llamo *entidades supranacionales* a un cuarto grupo posible de sujetos de la relación internacional. Parece claro que la distinción entre él y el precedente no es absolutamente nítida y puede depender a menudo de opciones de tipo ideológico. De cualquier manera creo que existe un consenso considerable para suponer a las Naciones Unidas o a la U.N.E.S.C.O., para haber supuesto a la ex-Sociedad de Naciones, para considerar a la Iglesia Católica, más allá de la formalidad estatal de un "Estado Vaticano", instituciones menos condicionadas al refrendo de cada uno de los Estados nacionales, más por encima de ellos que el lote anterior de las "transnacionales".

Con los cuatro sujetos posible a la vista mediante un elemental cálculo numérico puede establecerse que son susceptibles de trabarse entre ellos diez tipos de relaciones posibles. Seis, precisamos, de cada una de las categorías con las tres restantes, reduciendo a la mitad la docena resultante en cuenta de su bilateralidad; cuatro más resultantes de las que pueden entablarse entre los sujetos de cada una de las categorías.

¿Serán "relaciones internacionales" estas diez clases de relaciones posibles? Seguramente no. Cuatro clases de relaciones existen entre ellas cuya índole de "internacionales" nos parece irrefutable.

La de las relaciones "interetáticas", es decir, entre Estados-Naciones, es una de ellas.

La de las relaciones entre Estados y determinados individuos y grupos de otras naciones cuando éstas poseen determinado nivel de significación y peso, pensamos que es otra.

La de las relaciones entre Estados y los que llamamos "grupos transnacionales" una tercera.

Y la de las relaciones que se anudan entre los Estados y las entidades supranacionales una cuarta.

Hay otras, es de suponer, que son susceptibles de adquirir la índole de “Internacionales” en determinados casos, tales los vínculos que pueden contraer individuos y grupos de diferentes naciones, tales los que pueden anudarse entre diversos grupos transnacionales. Con todo, reiteramos, aquellas cuatro primeras son las que acotan taxativamente el área central de unos vínculos que tal vez conviniera llamar mejor —si el neologismo no nos arredra— “extranacionales”, contraídos más allá de las fronteras de cada sociedad nacional.

De muy heterogéneo carácter como ya lo dijimos, pueden ser las relaciones internacionales —políticas, económicas, financieras, sociales, culturales, científicas, religiosas, deportivas, etc., etc.—. Pero nosotros, en esta tentativa de deslinde estamos interesados en la primera clase de ellas, en las relaciones políticas internacionales.

¿Cómo aislarlas? (si es que aislarlas es posible). La tarea no parece fácil y tal vez nos imponga un rodeo. MORGENTHAU sostiene que no toda relación internacional es política o de poder, y, así, un tratado de extradición, un intercambio de bienes y servicios, un convenio postal, no involucran cuestiones de esa índole. Parece inclinarse por una “diferencia de naturaleza” entre las muchas relaciones internacionales posibles: lo marcamos honestamente porque nuestra posición será diferente. STANLEY HOFFMAN ha observado la índole continua del proceso de “politización” de las relaciones internacionales. Así apunta que en tiempos del Estado liberal clásico y de la “política de gabinete”, los Estados tendían a inclinarse a considerar las relaciones económicas como pertenecientes al fuero de las relaciones privadas (lo que no significa, agreguemos nosotros, que esos mismos Estados no hayan respaldado muchas veces con su fuerza militar o naval la efectividad, la normalidad, —aun a veces la misma lucratividad— de esas relaciones privadas). Aunque también sostenga que al nivel de nuestro tiempo las relaciones internacionales pueden estabilizarse en ciertos tipos de conflicto o de ajuste y concordancia que son inocultablemente políticos— ¿pues qué son si no la “federación”, la “cooperación pacífica”, el “compromiso estable”, la “paz armada” o la “guerra limitada o total”? HOFFMAN se inclina finalmente por una definición de “tipo operacional” —es decir, concebida a los efectos de su uso— que indique las zonas a estudiar y de acuerdo a la cual el estudio de las relaciones internacionales se ocuparía de los factores y actividades que afectan a la política exterior y al poder de las unidades en las que está dividido el mundo.

La misma “definición operativa” de HOFFMAN supone el previo despeje de las nociones de “política” y la conexas de “poder” y es con ellas con las que, pensamos, debemos lidiar. Hay dos preguntas, en síntesis, a contestar conjuntamente.

Primero: ¿qué tipo de relación internacional es la “relación política internacional”?

Segundo: ¿qué tipo especial de relación política internacional implica la política internacional? ¿Por qué es sustancialmente “política”?

CONFERENCIA II

31 de octubre de 1973

DIGRESION SOBRE LA POLITICA

Como ya lo señalaba respecto a otro concepto de las ciencias sociales, cualquier cosa existe sobre la noción y naturaleza de "la política" salvo un mínimo acuerdo entre las opiniones autorizadas de politistas, sociólogos o filósofos. Veámoslo si no.

Para MAX WEBER (en su famosa conferencia sobre "La Política como vocación") *la política es el esfuerzo por compartir el poder o influir en su distribución, ya sea entre los Estados, ya sea en el interior de uno de ellos*. También es muy conocida la definición de Weber sobre el poder estatal o el dominio político como *el monopolio de la coacción*. En suma: la política es una actividad cuyo "telos" o "fin" o "meta" es un cierto tipo de poder.

Una de las varias formulaciones que sobre el tema ha expuesto RAYMOND ARON, el sociólogo y politista francés más significativo de las últimas décadas, sostuvo (1937) que la política se representa por *el conjunto de las conductas individuales e institucionales y colectivas que establece entre individuos y agrupaciones animadas de deseos contradictorios unas relaciones estables de autoridad y dependencia*. Como puede verse la definición de ARON subraya con la de WEBER la índole "activa" de la política, así como la de "conflictualidad" o "contradicción" entre variados actores, al mismo tiempo que hace de la noción más bien nebulosa de poder una mucho más concreta de "autoridad" y "dependencia".

Dos muy difundidas fórmulas son las de los norteamericanos HAROLD LASSWELL y DAVID EASTON. El primero acuñó la famosa sentencia de que

la política consiste en saber *quién consigue qué, cuándo y cómo* (who gets what, when and how). En la misma línea, la de EASTON caracteriza la política como *atribución o asignación de valores o de cosas valiosas* (allocation of values) con lo que ambas, como es perceptible, enfatizan los logros de la actividad política de una manera más amplia que el del “poder” o el de la “relación autoridad-dependencia”. Política, es según ellas, esfuerzo por conseguir determinados bienes materiales o inmateriales altamente estimables.

Para el sociólogo y constitucionalista francés MAURICE DUVERGER, la política es una *actividad jánica* o de *dos caras* utilizando así la imagen del bifronte dios antiguo Jano. Por un lado, dice DUVERGER, es *contradicción y lucha*, por el otro *integración*, conglomeración o entrelazamiento de unidades, sujetos y “roles” o funciones en conjuntos crecientemente vastos y complejos.

Para otro tratadista francés, por fin, para BERTRAND DE JOUVENEL, teórico de la “política pura” o “mini-política” es política *la acción de un sujeto operador e instigador ejercida sobre la voluntad de otras gentes para obtener de ellas contribuciones positivas*.

Cortamos el desfile y como dijimos en otra ocasión también estas definiciones son pocas y son demasiadas. También exigen el esfuerzo de organización y síntesis que vamos a intentar.

La política, digamos para comenzar, constituye *un tipo o sistema de acción*. Es una variedad más, al fin y al cabo, de la acción humana global cuya ambiciosa teoría inició hace dos décadas la corriente sociológica norteamericana que tiene por figura central al ya citado TALCOTT PARSONS. Y como sistema de acción específica implica “actores”, “medios”, “fines” o “metas” u “objetivos”, se ejerce no en el vacío sino en “coyunturas” o “situaciones” concretas, presenta, además, especiales “modalidades”. Como los otros elementos los iremos exponiendo en su momento, comencemos entonces con este último elemento de sus “modalidades”. ¿Qué modalidades específicas presenta la política?

El lenguaje inglés, más rico en esto que el castellano, distingue entre “Política” como actividad competitiva por lograr el poder o influir en él y “Policy”, entendiendo por tal una actividad metódica y continua y que ya supone el ejercicio de una cierta medida o “quantum” de poder, ya sea el estatal, el económico, la influencia, etc. Las modalidades que enseguida trataremos de enumerar configuran en grado diverso a los dos tipos de acción referidos pero esto posee, como muy pronto subrayaremos, un especial valor para el entendimiento de la Política Internacional.

Pasemos entonces al registro de las modalidades generales de la acción política y señalemos como primer rasgo de ella el ser *competitiva o contradictoria*, el cumplirse en conflicto o colisión con otros sujetos para vencer sus resistencias o modificar sus anteriores actitudes, para imponer en suma los propios objetivos en competencia con otros agentes que pretenden hacer lo mismo. En un famoso ensayo de 1927 sobre "El concepto de la política" (*Der Begriff der Politischen*) el jurista alemán CARL SCHMITT (que pudiera bien ser considerado uno de los teorizadores del nacional-socialismo) caracterizó a la política como "lucha contra el enemigo". Esta lucha contra el enemigo se despliega, según SCHMITT, a dos diferentes niveles. Al interno, de la sociedad política nacional es una "pugna agonal", reglada (como un juego deportivo), en la que el enemigo es sólo, y limitadamente, el "adversario". En el plano externo, en cambio, se trata de una "pugna existencia", total, en la que es cada Estado nacional quien decide cuál es el enemigo y actúa entonces en consecuencia. No nos demoraremos en señalar cuántos factores soslaya el enfoque provocativo, unilateral aunque profundo de Schmitt: importa más señalar que su teoría es de alguna manera una "marca de máxima" de ese elemento "conflictual" que la política posee y al que hacemos por ello referencia.

Segundo rasgo: la política es una actividad que se libra en el plano de *no-reglado, de lo debatible*, de lo que busca modificarse. Las reglas para hacerlo pueden ser firmes; los propósitos que la mueven son, de cualquier manera de la índole que señalemos. También SCHMITT con su teoría del "decisionismo" como esencia de la conducta política enfatizó este elemento, pero si se coteja la actividad política con la administrativa resulta bien obvio este contraste entre una acción de tipo semi-automático, rígidamente pautaada que subraya la Administración y este dominio de la política como reino de la posibilidad, de la contingencia, de lo no definitivamente establecido.

Tercer rasgo de la actividad política es ser, como dice JOUVENEL *agregativa* o como podría matizarse, *inclusiva*, es decir, el buscar incrementar fuerzas (en voluntades, en medios materiales o inmateriales de diversa índole) para habilitarse a alcanzar determinadas metas. La distribución de lo logrado puede ser y suele ser cualquier cosa menos que inclusiva o agregativa; puede ser y suele ser altamente exclusiva dentro de límites que no signifiquen una mengua de fuerzas para alcanzar logros futuros (piénsese en la necesidad de retribución electoral para un partido vencedor), pero la actividad política misma posee el carácter que señalábamos. La política exterior subraya este carácter agregativo en la política de bloques, tradicional, o en la formación de "bloques de votos en la O.N.U."

Casi pleonástico, es decir —en cuarto término— que la política es una *actividad sistemática* y que desde los meros usos vulgares del lenguaje "tener una política" o "seguir una política" implica algo más, mucho más, que un simple gesto, actitud o hecho aislado. La índole de comportamiento metódi-

co, coordinado, continuo, en suma, sistemático, que la política posee se subraya especialmente —digámoslo como antecedente— en cualquier política exterior digna de ese nombre.

Quinta característica de la política (la ordenación, de más está decirlo, es básicamente arbitrario) quinto rasgo, decimos, es el de ser *asignativa*, el representar, acláremoslo mejor, el logro de ventajas o resultados, la puja y la consecución por beneficios materiales o inmateriales. Destacada como aspecto básico en las definiciones ya repasadas de LASSWELL y EASTON, esta meta implícita en la “pugna por lo valioso” adquiere especial significado en determinados casos: piénsese en la competencia de múltiples grupos sociales por ventajas en el trámite de un Presupuesto General de Gastos y Recursos; piénsese en las seguras funciones de un eventual gobierno mundial y aun en la política financiera y crediticia de los grandes organismos internacionales de esta naturaleza.

Aunque pueda sostenerse que también la actividad económica (entre otras) participa de este rasgo (concébanse los efectos generales de una paralización de la industria automovilista en los Estados Unidos, en una crisis de la producción lanera o de carnes en el Uruguay), aunque toda sociedad, sintético, sea un conjunto complicadamente entretelado, de cualquier manera, las grandes decisiones políticas tienen una capacidad de *afectar a toda la sociedad* y de afectarla más preceptivamente que cualesquiera otras. Es un sexto rasgo de nuestro repaso, destacado en especial por el sociólogo francés FRANCOIS BOURRICAUD y está condicionada, como es comprensible, a la amplitud de la función “asignativa”. Cuando ésta es considerable, las decisiones políticas básicas son capaces de afectar profundamente la distribución de los bienes sociales y reordenar las jerarquías sociales drásticamente o por lo menos visiblemente como consecuencia de ello. Tienen especial importancia aquí tanto la atribución de recursos como la extracción de recursos que en la sociedad se practique como medio de cumplir determinadas políticas.

La política, también *busca el poder y lo usa*. Colocamos entonces como séptimo rasgo éste, si bien desborde él un capítulo de “modalidades”, interfiera con las nociones de “medios” y de “fines” de la acción política. Entendido el poder en el sentido ya usado, como la capacidad de determinar los pensamientos y los actos de los hombres parece claro que esta noción muy general y algo nebulosa admite una precisión mayor. Con ella terminamos esta digresión sobre la política.

El poder que busca y usa predominantemente la acción política es un tipo especial de poder. Podemos identificarlo como “poder del Estado”, en cuanto tiene el “monopolio de la coacción legítima”, o poder-potencial en situaciones normales. Podemos identificarlo como “*autoridad*” en cuanto a esa misma “legitimidad” referida, es decir, a no ser meramente fuerza desnuda

sino poder de imposición aceptado tradicional y/o mayoritariamente como valedero.

CONCLUSION: QUE ES POLITICA INTERNACIONAL

Nuestro lenguaje constitucional y legal usa indiferentemente los términos “exterior” y “exteriores”, “internacional” e “internacionales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisión de Asuntos Internacionales, del poder legislativo, etc.). Como en lo que seguirá —salvo circunstancias especiales— usaremos también indiferentemente los dos términos, vale la pena precisar que seguramente la expresión “Política Exterior” recoge mejor las varias modulaciones de relación internacional que no son “interestatales”. “Política exterior” refleja así más ampliamente los vínculos del sujeto estatal-nacional con grupos o individuos de otras naciones, con grupos transnacionales, con entidades supranacionales, etc. También los dos vocablos pudieran apuntar a dos diferentes “perspectivas” de una misma realidad: el mismo tipo de contactos que es calificable desde la propia nación como “exteriores”, se califican mejor, vistos desde fuera de ella como “internacionales”.

Exterior e internacional, recapitulemos los trazos especiales que, a nuestro juicio, este tipo específico de política presenta.

Primero: (siguiendo el distingo implícito en los vocablos ingleses “politics” y “policy”) es *actividad conflictiva* o competitiva por lograr la imposición de los propios fines, contra pretensiones concurrentes y similares y *actividad sistemática*, coherente, continua, claro que en grado y medida concretas siempre desiguales.

Segundo: es actividad pública, formal, institucionalizada, es decir, cumplida por un “Gobierno” o un “Estado” (el uso anglosajón sinonimiza prácticamente los dos términos) o por algunas de sus agencias. Pueden hacerlo, por ejemplo, los entes públicos descentralizados, las Fuerzas Armadas u otros grupos públicos o semipúblicos. Pueden actuar por delegación y pueden hacerlo por extralimitación deliberada de funciones, lo que en este último caso provoca tarde o temprano una tentativa de reinserción en el seno del Estado o, inversamente, la asunción por parte del grupo extralimitado de la totalidad del poder público. Un ejemplo cercano, creo que muy ilustrativo, lo constituye la “política de las fronteras ideológicas” formulada desde el sector argentino por el general Onganía durante su entrevista de 1965 con el mariscal Costa e Silva. En este caso las ulterioridades se modularon en la segunda de las alternativas que recapitulábamos.

Tercero: una política internacional unifica —o debe estar en condiciones de hacerlo—, todos los factores de poder nacionales (políticos, militares, económico-financieros, ideológicos, culturales, etc.) al proyectarlos hacia el exterior e instrumentarlos a los fines generales de la consecución de las metas que en determinada instancia esa política se haya fijado. Agregó que a este plano una política exterior cabal actúa con plena conciencia de la interacción de todas esas variadas formas de relación internacional. Para poner un ejemplo muy vivido en la Latinoamérica de estas últimas décadas, un Estado puede hallarse en el caso de rechazar las normas o directivas que condicionen una ayuda financiera exterior. Es formalmente libre de hacerlo y en nada se rozan allí las prerrogativas del poder político formal ni sus atributos. Pero las consecuencias de aquella decisión, que pueden ser la del corte del crédito internacional, la de un calendario de pagos asfixiante, etc., enfrentan a la sociedad nacional con otra forma de poder, que es el económico. Es el mismo que a nivel individual le ofrece al hombre la alternativa de sujetarse a un trabajo y función prefijadas o exponerse a la necesidad y al desamparo. Y a nivel nacional esa decisión en ese caso nos lleva al rasgo que sigue.

Cuarto: porque una política internacional globaliza en la nación, imputa a ella sus logros y sus fracasos, sus ganancias y sus pérdidas. Esta es la actitud preliminar y por decirlo así, inescapable; después, como es inevitable, prorrateará unas y otras entre los distintos grupos y niveles sociales. Las ganancias y las pérdidas pueden afectar desde el limitado grupo decisor de la misma política, a los sectores más genéricamente “altos”, a los medios y a la colectividad total, incluyendo en ella, como es natural a las clases desfavorecidas, una posibilidad que desde la vertiente de las “ventajas” el mismo análisis marxista debió reconocer con su teoría del “soborno del proletariado”. Pero a esto tendremos que volver a referirnos cuando examinemos el concepto de “interés nacional” y su valor de criterio o guía.

Quinto: una política internacional en grado menos regular y seguramente más grave, más grávida de consecuencias que la política interna posee en último término, en “ultima ratio”, la posibilidad de recurrir al potencial de coacción física de que disponga el Estado-Nacional. Pero también esto se confunde con otro tema que, en este caso, es el de “los medios” de una política internacional y al que, por lo menos sintéticamente, habremos de aludir.

Sexto: aunque como se señalaba una política internacional —y aun toda política sea fundamentalmente competitiva, también posee su dimensión “integradora”. Recuérdese la tesis de DUVERGER sobre su “naturaleza jánica” y en este punto debo subrayarse que la tendencia a la integración de las naciones en unidades multi o supranacionales es una de las corrientes más definidas de la vida internacional contemporánea. La percepción de intereses, recursos o ideologías afines o complementarias es uno de los acicates más fuertes de este proceso tan ostensible.

POLITICA INTERNACIONAL Y DERECHO INTERNACIONAL

Podríamos sintetizar este tema tan delicado y complicado afirmando que al Derecho Internacional le toca preceptuar *cómo deben ser, cómo deben desarrollarse* las relaciones internacionales, en tanto una Teoría de la Política Internacional tiene como tarea explicar *cómo se desarrollan efectivamente* las relaciones internacionales. En verdad, creemos que el cotejo entre ambas disciplinas puede superponerse estrictamente al otro posible y más general que es el contraste entre el Derecho Público general o Interno y la Ciencia, o Teoría o Sociología Políticas. Pese a las diferencias entre el Derecho Público interno y el internacional —en especial su tan diferente grado de coercitividad y efectividad—, ninguna sustancial disparidad emerge, es nuestra convicción, entre cualquiera de los dos enfoques.

Dígase para comenzar con alguna mayor precisión, que desde 1625 y del “*Jure Belli ac Pacis*” de Hugo Crocio, el Derecho Internacional se fue configurando como una disciplina de “formas” y “normas” si es que estos dos términos, de significación tan próxima, admiten precisa diferenciación.

Decimos *formas*, esto es, esquemas de derecho sustantivo, procesal o institucional, “pautas de comportamiento adecuado” para relacionarse las unidades nacionales, regular sus procesos litigiosos o, mucho más tarde, erigir instituciones de interés común. Son, en cualquiera de los casos, “formas” en el sentido aristotélico del término, fuerzas que “informan” a una materia hasta entonces “no-formada”, de hechos, vínculos, designios, acontecimientos. Esas “formas” resultantes de tratados, convenciones, pactos bilaterales o multilaterales, que fijan los modos “legítimos” de solucionar un conflicto, declarar una guerra, librarla, conceder un asilo, reconocer un gobierno o una nueva nación, son como “cauces” que han de llenarse con actos político-diplomáticos concretos, y en el sentido filosófico del término, “materiales”. No son en nada diferentes, aventurémoslo, de otras normas que el Derecho Público interno da para la integración de los poderes del Estado, la sanción de una ley o la interpelación a un ministro.

Si —y discúlpenme la pequeña complicación en que incurro—, si, repito, estas “formas” son “normas” en cuanto hacen obligatorios ciertos comportamientos o el uso de ciertos medios, hay en el Derecho Internacional “normas” de otra naturaleza más “llena”, más “material”, más relacionadas con los objetivos mismos de la acción política y más afines a lo que se designa como la “esfera axiológica”, o del valor, o de las cosas “valiosas”, “estimables”.

Digamos un poco al margen que el mismo respeto que gana o ganaría aquél que siga o siguiera escrupulosamente lo preceptuado por las formas internacionales ya posee un matiz valorativo, por cuanto se trataría de una conducta prestigiante, imitable, positiva. Pero es más importante —mucho más—

el hecho de que toda la literatura jurídica internacional —los tratados, las convenciones internacionales ya sea en su texto mismo ya en sus preámbulos—, abunda en manifestaciones explícitas de adhesión a determinados valores y fines de índole ética, social y política. Piénsese en la letra de la carta de las Naciones Unidas, en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y en cuánto, y en cuántas ocasiones, esos textos y otros encomian la paz, el entendimiento entre los pueblos, la colaboración y la solidaridad de las naciones, los derechos inalienables del hombre común, etc.. También, agreguemos, el Derecho Internacional descansa en postulados y supuestos a los que nos referiremos enseguida y que poseen exactamente la misma naturaleza.

Antes de tratar con ellos, subráyese como rasgo general que, tanto en el caso de las “normas-formales” como de las “normas-materiales” el Derecho Internacional no hace profesión básica de su realidad, de su efectivo cumplimiento. Esta es una característica de todo el orden jurídico, agreguemos, importando poco que el Derecho interno posea regularmente mecanismos mucho más contundentes que los del Derecho Internacional para sancionar las infracciones al comportamiento debido (importando poco, claro está, a nuestro presente propósito...). En suma: el Derecho Internacional como estudio descriptivo de un cierto tipo de normas, como sistemática de ellas desde las más generales a las más particulares (una tarea que en el Derecho Público General se identifica con el nombre de HANS KELSEN), como técnica, todavía, de aplicación y ajuste de esas normas, parte de la idea de “suponer” su efectividad, de la convicción del “como si” ellas fueran a funcionar.

Veamos, por ejemplo, que todo el orden jurídico internacional está construido en base a media docena de *supuestos* o *postulados* cuya aceptación se sobreentiende y sin los cuales (probablemente) no existiría como tal. No tienen otro carácter la famosa norma del “*pacta sunt servanda*” o *respeto a lo pactado*, el principio de la *igualdad de los Estados-Naciones*, de la *no-intervención* en los asuntos domésticos de cada una de las unidades, el de la *personalidad y la continuidad de los Estados*, el de la existencia de una *comunidad internacional*.

Llegados a este punto podríamos sí, ahora, sintetizar todo lo precedente en la afirmación, ya adelantada, de que el Derecho Internacional representa un orden normativo-ideal y dejarlo en calidad de tal para concluir el cotejo que seguimos.

Con todo, existen una serie de matices cuya omisión dejaría sumamente incompleto el tema. Y para repasarlos digamos que sí, en sí, el Derecho Internacional es ese orden normativo-ideal que dijimos, para el estudioso de la realidad política internacional su valor no se agota ni mucho menos en esa constancia.

Porque al preconizar conductas y valores y contar con un margen variable pero considerable de cumplimiento, el Derecho Internacional significa uno de los varios *límites* con que una política internacional tiene que contar y uno de los *recursos* que, incluso en términos de prestigio, puede utilizar ajustándose a él.

Pero es sobre todo como *ideología*, como determinante ideológico de cierta fuerza que a este plano el Derecho Internacional más importa. Como nos volveremos a referir a los “determinantes ideológicos”, digamos simplemente que entendemos por “ideologías” todo sistema de ideas cuya función esencial es la de la justificación de conductas, intereses y actitudes. Aun, a este plano, existe quien señala que si todo derecho descansa en supuestos ideológicos, el internacional depende más de ellos, en cuanto es más ostensible la distancia entre sus pretensiones y su efectividad que aquélla que se marca en el derecho interno, más acentuado el “estado de naturaleza” y menor la homogeneidad que exhibe un sistema internacional, y, por ello, menos veraz la apariencia respecto a la realidad.

Ahora bien, ¿qué tipo de ideología sería el Derecho Internacional, implicaría el Derecho Internacional?

MORGENTHAU sostiene que es hostil al cambio y defensor del “statu quo”, una característica, digámoslo de paso, posiblemente aplicable a todo derecho: la realidad histórica prueba con considerable fuerza que esos cambios, cuando poseen real entidad, tienden a salirse de los cauces jurídicos y a pretender fundar —o lograrlo— un orden jurídico nuevo y más acorde con sus pretensiones. En realidad y si es que hemos de concretar algo más este aserto, puede señalarse que todos aquéllos que llamamos “supuestos” del Derecho Internacional exhiben, sometidos a la crítica ideológica esta función “statu quoísta” que MORGENTHAU destaca.

El de la personalidad y continuidad de los Estados, es, sin duda imprescindible para una existencia internacional regular sostenida en unidades de poder responsables de sus actos, pero, y no agoto la lista, invocada en 1917 ante la Unión Soviética respecto al pago de sus deudas internacionales, en 1918 ante la Alemania vencida y, es más elocuente aún, ante el Egipto de 1956 que nacionalizó el Canal de Suez parece, evidentemente irreal. Quiero decir: que suponer una línea continua de la entidad nacional en el Egipto del Kadhafi que otorgó la concesión del Canal y el Egipto nasserista, concebir una especie de sustancia idéntica entre una sociedad semi-colonial y la que estructuró un régimen militar nacionalista tantas décadas más tarde, puede ser una convención necesaria para la existencia de un orden jurídico, empero política, realícticamente, digámoslo brevemente, es inaceptable.

De la "comunidad internacional" decía el eminente historiador inglés HALLET-CARR, que ella era para Hitler la que resultaría de la hegemonía alemana y que para Wilson y los firmantes del tratado de Versalles aquella formada por las naciones que poseían bienes. ¿Y será necesario señalar las múltiples infracciones a las que el principio de la igualdad de los Estados está sometido en las relaciones internacionales, las mismas numerosas atenuaciones que a nivel jurídico la realidad realmente acuciante le impone? Ello significaría, claro está, —piénsese en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en la institución del veto—, que el Derecho Internacional no es un sistema cerrado de convenciones y que la propia realidad le está constantemente imponiendo su sello, un proceso que, creemos, posee altísimo interés aunque no sea tema de este desarrollo.

Concluimos aquí, pues pensamos que quedan con esto bastante marcadas las diferencias entre las dos disciplinas. Frente al Derecho Internacional, esencialmente normativo-ideal, la Teoría Política Internacional no puede tener otro designio que el realista-explicativo. La Teoría Política Internacional busca narrar o describir, y, sobre todo, explicar, cómo ocurren efectivamente determinados procesos sin dar de ninguna manera por supuesto su ajuste de una prefijada conducta adecuada. Si hay un sistema de normas que es el Derecho Internacional, su tarea es examinar que hay detrás o debajo de este sistema de normas; si las normas las vemos como formas o "esquemas procesales" su tarea es advertir que "contenidos" plenifican esas formas, llenan esos cauces o esquemas y —a veces—, tiene que desbordarlos y correr lateral o frontalmente a ellos. En breve: *explica el cómo es* y el *porqué es* de ciertos fenómenos y aun —es posible— el *cómo serán* o *cómo deberían gestionarse* (teniendo en cuenta determinadas metas, recursos, medios y circunstancias) si es que aceptamos esas funciones predictivas y preceptivas a las que hacíamos referencia en la disertación anterior.

CONFERENCIA III

5 de noviembre de 1973

LOS SUJETOS DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

Como toda forma de acción humana una política —nacional o internacional— es cumplida por determinados *sujetos*. Parece claro, sin embargo, —y la precisión se hace más necesaria en el plano exterior que en el interno— que cuando hablamos de sujetos nos referimos al término en su sentido rigurosamente formal, es decir, a entidades jurídicamente perfilados a las que se imputan, se atribuyen los actos y decisiones de los hombres. También, por ello, nos tocará hablar de los “actores”, concretos, de una política exterior, es decir, aquéllos que toman esas decisiones y fijan las líneas a seguir, y los “agentes” o “instrumentos”, como es el caso del personal diplomático, que las cumplen.

El sujeto esencial de cualquier política internacional es —de más está decirlo— el Estado-Nación. El Estado-Nación en el sentido moderno con que el término fue acuñado desde los principios del Renacimiento y el siglo XVII, es decir, la sociedad política organizada sobre una base territorial y una base humana identificada por una común mínima lealtad a determinados símbolos e instituciones, dotada igualmente de un tipo específico y continuo de poder a cargo de una estructura de carácter jerárquico que se expresa comúnmente en un “aparato” administrativo o burocrático. ALFRED COBBAN, autor de un pequeño libro clásico sobre el Estado-Nación, sostiene que éste representa el triunfo de una de las dos concepciones, la francesa, que identificó los dos términos, frente a la de Nación-cultura, peculiarmente alemana.

Pero no nos toca aquí indagar orígenes sino subrayar un fenómeno al que ya aludimos cuando, refiriéndonos a los postulados o supuestos del Dere-

cho Internacional identificamos entre ellos el de la "personalidad" del Estado y el de su jurídicamente necesaria "continuidad". En suma: que el Estado-Nación, como sujeto titular de una voluntad, de unos designios, de una sensibilidad o susceptibilidad que puede ser rozada por agravios, de unas calidades que se cifran en la noción de un "honor nacional" es el resultado de un proceso que se designa a veces con los vocablos más bien técnicos y abstrusos de "entificación", "hipóstasis", "reificación" pero el que cubre bien el más sencillo de "personificación".

HALLET-CARR ha marcado razonablemente que tal personificación se dio cuando, hacia la altura del post-RENACIMIENTO, el "Levilatán", el gigante impersonal del nuevo Estado desplazó la significación del soberano tradicional de carne y hueso, y, al mismo tiempo se dieron en la vida histórica de los pueblos de Europa exigencias de continuidad e institucionalidad que sólo podían ser satisfechos con la existencia de grupos, de entidades, de asociaciones estables, organizadas y responsables.

Dicho esto, no necesitamos abundar mucho en que lo que la realidad nos muestra es la existencia de determinados grupos e individuos que por la posición que ocupan como agentes u órganos de esa entidad personificada de la Nación-Estado ven imputados, atribuidos a ella, los comportamientos que sigan, los actos que cumplan, las decisiones que tomen.

OTROS SUJETOS POSIBLES DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

La Nación-Estado no agota como sujeto de la política una lista posible. Y sin poder extendernos mucho en ese resto posible, señalemos que los Imperios, clásicos y las ciudades —caso de las famosas ciudades "hanseáticas" de Alemania— pudieron también en su hora ser sujetos de política internacional.

Puede defenderse igualmente la idea de que las grandes agrupaciones multinacionales de nuestro tiempo, como es el caso del "Commonwealth" británico, desde 1931, el de algunas Federaciones de Africa y Asia, etc.. Creemos, con todo, que se trata de agrupaciones demasiado flojas, laxas, integradas por entidades muy conscientes de sus intereses específicos —tal el caso del "Commonwealth"— como para sostener a un mínimo de coherencia y unidad algo que pueda ser calificado de "política internacional". Puede sostenerse, en cambio, que los grandes conglomerados económicos supranacionales, y ello cuando han logrado ese alto grado de integración que exhiben por ejemplo la C.E.C.A. (Comunidad europea del carbón y del acero) (1952) y la C.E.E. (Comunidad Económica Europea) (1958) son susceptibles de desarrollar una acción exterior que, si no es formalmente política, posee repercusiones y efectos políticos evidentes.

Al referirnos a los sujetos de las “relaciones internacionales” identificamos como tales a los individuos y grupos nacionales y a los que llamamos grupos o fuerzas transnacionales de índole económica, social, profesional, ideológica, religiosa, etc.. Respecto a los primeros —a los nacionales— es admisible que son susceptibles de una proyección hacia afuera del área en que tiene su sede y centro y esa proyección tendrá algunos de los caracteres de la acción política en cuanto ella sea, como ya se explicó, sistemática, competitiva, agregativa, etc.. A esa acción le faltarán, empero, otros atributos también esencialmente políticos, lo que también ocurre, de seguro, en el caso de los grupos transnacionales, aunque en menor grado. Queremos decir, en especial, esa capacidad de movilizar gran variedad de medios y recursos con que una nación normalmente bien dotada cuenta, ese mecanismo de imputación de todos los resultados logrados a una entidad única y compleja y, sobre todo, ese recurso eventual a la fuerza física del que en su caso carecen.

El famoso historiador inglés ARNOLD TOYNBEE sostuvo que las “civilizaciones”, las diecisiete que él identificó como tales pueden tener relaciones internacionales. Admitámoslo a beneficio de inventario pero señalemos que es difícil, por no decir imposible, que puedan tener una política internacional.

Quedan por último las grandes instituciones supranacionales del tipo de la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas. Nuestra opinión —por más que la reconozcamos discutible— es que tampoco ellas tienen una política internacional por la sencilla razón de que son “pura exterioridad” y “pura internacionalidad”. Para tener una política extra-nacional, suponemos, hay que tener una política intranacional y la política interna de las grandes entidades supranacionales o lo que así suele llamarse creemos que es pura “administración”. Admitimos, eso sí, y a esta conclusión nos lleva la afinada observación del Dr. González Lapeyre que dentro de las Naciones Unidas, por ejemplo, se dan competencias y alineaciones que aparecen como “política interna” de la entidad. Tales pugnas y maniobras, con todo, tal vez se adscriben mejor a la política internacional o externa que las naciones miembros desarrollan en ese ámbito institucional especial y el hecho de que muy a menudo se vean las posiciones identificadas en bloques y alineaciones en nada desentona con los que se llamaba la índole “agregativa” o “inclusiva” de la política en general y de la internacional, especialmente.

LOS DETERMINANTES DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

Subrayamos para comenzar lo que es obvio: la política internacional de un Estado no es una actividad lujosa, gratuita, que se asume porque sí, ni, asumida, se mueve en un radio indefinido de posibilidades. Hay, en suma, *determinantes, fuerzas, factores* que hacen que una nación *tenga que tener* una po-

lítica internacional y esa política internacional posea unas características, unos perfiles dados.

Estamos, creemos de repente en uno de los problemas básicos de la ciencia política y social: el de la causalidad. Complicado es el problema y de largas consecuencias la solución por la que nos inclinemos. Pero si cerramos un poco nuestra anchura de lente puede advertirse que la cuestión que ahora nos preocupa se plantea en forma prácticamente idéntica en Ciencia Política: existe una modalidad de acción política, un área o esfera llamada "política" y existen unos factores que las influyen, o las condicionan, o las predisponen a ser de tal o cual manera o las causan o las instrumentan y las hacen "efecto" de ellos.

Como se ve cada uno de estos verbos representan una salida distinta al problema y cada uno de ellos se prefieren en función de preferencias filosóficas, ideológicas o meramente políticas.

¿Es la política interna y la internacional —como lo sostiene la posición que puede llamarse instrumentalista—, un mero amanuense, un agente automático de esas varias determinaciones socio-económicas, o geopolíticas, o ideológicas, o demográficas, etc.? ¿O, según la noción más flexible de "condicionamiento" o "predisposición" tienden esencialmente esos factores a empujar a esa acción política a asumir determinadas características o a ponerle a ella determinados "límites" o "constricciones" que no pueden ser fácilmente vulnerados, por lo menos sin riesgos muy graves? ¿O, según el concepto de "correlación", lo único que es científicamente comprobable es que dos o más series de fenómenos aparecen siempre ligadas sin que podamos privilegiar el impacto de ninguna de ellas sobre él o las restantes?

No queremos internarnos en una cuestión teórica de desusada complejidad —la de la causación social— ni menos abrirle paso a otra igualmente debatida, esto es, la de si hay algún factor determinante más poderoso, más decisivo, más imperioso que los demás y los restantes quedan entonces subordinados a él. Muchas, no sólo una —direcciones del realismo social tienden a primar el dominio del determinante socio-económico, basándose en la evidencia de que en un "mundo de escasez" y frente a un hartazgo mayor volumen de "necesidades" globales, los imperativos que surgen de esas "necesidades" y aun la de la mera supervivencia física, material, asumen para la mayor parte de la gente durante la mayor parte del tiempo una hegemonía sustancial. Pero también otras corrientes del mismo realismo sociológico se inclinan a subrayar la interacción de todos los factores determinantes de la acción humana y social y la práctica imposibilidad de privilegiar uno en especial por lo menos para la totalidad de esa acción humana y para la multiplicidad de niveles —político, económico, religioso, social, científico, etc.— en que ésta se despliega.

Si hemos de buscar atajos y llegar a una opción elemental y sin duda discutible se puede sostener que *la acción y la decisión políticas se mueven en un plano de libertad o indeterminación; respecto a los factores que inciden en ella; que esta libertad o indeterminación son muy relativas, puesto que es difícil salirse de ciertas limitaciones y evadir ciertas constricciones que, por fin, también la acción política nacional o internacional posee una considerable capacidad de actuar a su vez sobre los factores y fuerzas que las determinan y modificarlos y hacerlos servir a ella dentro de la realidad general de la interacción de todos los determinantes de la acción humana, social*. Se puede, sí, sostener dogmáticamente que sin un mínimo de libertad de opción no existe política posible: la misma famosa definición de la "libertad es la aceptación de la necesidad" implica las dos alternativas involucradas en una aceptación y en un rechazo.

Repasemos ahora lo más rápidamente posible los determinantes mayores de una política internacional sin detenernos en el tema relativamente interesante de su posible agrupación. Tiene alguna utilidad, por ejemplo, la clasificación que hace KELMAN de esos factores en *sociedades* (carácter general de una sociedad, rasgos geográficos, demográficos, etc.), en *actitudinales* (características de los actores de la política) y en *estructurales* (estructura general del poder en una sociedad y estructura de sus comunicaciones con otras naciones). Todos ellos, en forma abreviada, serán ponderados en lo que sigue.

DETERMINANTES GEOGRAFICOS Y GEOPOLITICOS

Mucha confusión terminológica existe en este punto y nos parece un procedimiento de clarificación distinguir en ellos *primero*: la cuestión de las características del suelo o territorio; *segundo*: la cuestión de la situación o posición de ese territorio y de su entorno (o "territorio") marítimo respecto a sus vecinos y al conjunto continental o mundial; *tercero*: en contraste con la índole eminentemente cualitativa del aspecto anterior es básicamente cuantitativa la cuestión del "espacio" —en el sentido de distancias— que involucra el asentamiento de una nación y sus relaciones con las demás.

Muchos elementos de gran importancia representa el tema de las características del territorio puesto que él abarca los aspectos de su clima, de su sistema hidrográfico, de las cualidades de este territorio y de los recursos que contiene su suelo, la de la "dimensión física del país, la de su orografía y la de su relación con el mar. Es harto conocida, por ejemplo, la influencia histórica que ha tenido la condición insular de Gran Bretaña y del Japón en sus respectivos desarrollos nacionales o la que han poseído el firme círculo cordillerano en el desenvolvimiento de naciones como Suiza y Chile para preservarlas por largos períodos de los conflictos y procesos de los

continentes en que están enclavadas. Agreguemos que esta categoría de factores es susceptible de actuar a veces directamente y, lo que es más frecuente, a veces entrelazados con otros —económicos, demográficos— de diversa índole.

También tienen gran relevancia los determinantes que emergen de la posición de un territorio respecto a sus vecinos y a naciones más próximas o lejanas. Es el caso de las naciones —Bélgica y el Uruguay no son las únicas— situadas como intermediarias o amortiguadoras entre grandes unidades; es también el caso de los países situados en las líneas de pasaje de las grandes vías de comunicación terrestre, marítima, mercantil o militar, una condición que también ha sido la de Bélgica, la de Panamá, la de Egipto y algunas otras naciones; es igual y finalmente el caso de los países colocados en posiciones de acceso a grandes redes fluviales continentales, una condición a la que nos referiremos enseguida y que fue, justamente, la del Uruguay del siglo XIX.

Fue este conjunto de cuestiones entrelazadas con la menos concretable posición sobre la primacía del espacio la que exploró primero la geografía humana y política que tuvo su pionero en el alemán FRIEDERICH RATZEL (1844-1904) y continuó la escuela geográfica francesa de VIDAL LA BLACHE y el más próximo JEAN BRUHNES.

En realidad todos estos reales o supuestos determinantes se convirtieron en “geopolítica” cuando fueron analizados, elaborados por ciertos grupos o tratadistas de carácter civil o militar en función de una política exterior de tipo expansivo (la que presentaremos como “Realpolitik” o “Machtpolitik” o “Política de Poder”) que tratarán de basar y justificar en base a un rígido determinismo y aun fatalismo geográfico. Toda esa dirección, muchas veces y agudamente estudiada —el conocido libro de WEIGERT es sólo una muestra— tendió a convertirse en “ideología” de minorías civiles y, sobre todo, militares altamente influyentes, pesando entonces en calidad de tal —de ideas, de representaciones—, sobre importantes decisiones y líneas políticas de tipo internacional. (Lo que lateralmente, agreguemos, puede suscitar muy bien la cuestión de si los factores geopolíticos es como tales que pesan o más bien lo hacen como factores ideológicos).

Así se fue caracterizando esta disciplina que podría tener su momento precursor en las ideas que hacia 1900 desarrolló el almirante norteamericano MAHAN, obsesionado por la cuestión de la seguridad del Caribe y la posesión de las vías de pasaje interoceánico por los Estados Unidos como único medio de evitar que su país tuviera que dividir definitivamente sus fuerzas navales y afrontar así, debilitado, los eventuales desafíos que pudieran surgir en los dos océanos. Más alcance teórico tuvieron, sin embargo, las ideas del sueco RUDOLF KJELLEN, que acuñó en 1916 el término “geopolítica”, las del oficial alemán KARL HAUSHOFER, seguramente el nombre más conocido de esta disciplina, que fundó en 1925 el Instituto para la Geopolítica de Mu-

nich y que sería el programador de lo que más tarde fue el empuje hitleriano hacia el Este y las del inglés HALFORD MACKINDER, que en sus obras de 1904 (“El pivot geográfico de la historia”) y de 1919 (“Los ideales democráticos y la realidad”) sostuvo la primacía de Eurasia —Europa y Asia—, como el “Heartland”, o el centro, o el carozo, de toda empresa de dominación mundial. Continuadores tuvo también esta línea en América tras 1940 y son relevantes entre ellos el estadounidense NICOLAS SPYKMAN (“Estados Unidos y la política mundial”) y el conocido brasileño general GOLBERY DE COUTO E SILVA, autor de “Geopolítica de Brasil” y “Aspectos geopolíticos de Brasil”.

No es fácil deslindar más allá de lo que adelantamos el contenido efectivo de la geopolítica. KJELLEN la definió como la *doctrina del Estado considerado como fenómeno en el espacio*, HAUSHOFER como la *conciencia geográfica del Estado* y el sociólogo español FRANCISCO AYALA como *las condiciones objetivas del poder político en cuanto dependen de la geografía*. Se podría decir, en este sentido, que las anteriores definiciones parecen hartamente más científicas e inocuas que el contenido de la disciplina siempre pesadamente desnivelada hacia justificar en base a presuntas necesidades objetivas las metas de una política expansionista.

La búsqueda de las “fronteras naturales” (si es que hay “fronteras naturales”, como se ha cuestionado) fue por ejemplo uno de los justificativos clásicos del expansionismo alemán hacia el Este y el Oeste. La tendencia a cubrir el espacio entre dos costas paralelas se da como explicación de la “marcha hacia el Oeste” de los Estados Unidos y de la guerra con México. El dominio de los puntos de paso de las grandes vías transcontinentales o internacionales; Suez, los Dardanelos, Panamá, Gibraltar, el estrecho de Malaca, el Katagat y el Skagerrat ha provocado innumerables rozamientos y conflictos. La complejidad del dominio de la cuenca de los grandes ríos y sistemas fluviales multinacionales —caso del Danubio, el Rin, el sistema Panamá-Paraguay-Plata— ha provocado y probablemente seguirá provocando grandes pugnas no faltando quien ha elevado a categoría de ley el hecho de que la potencia más fuerte entre las que comparten el dominio de una gran arteria multinacional estaría predestinada a someter —a largo o a corto plazo— a todas las otras.

La mundialización de los conflictos internacionales y su posible conversión en intercontinentales ha prestado excepcional significación estratégica —y por ahí determinando líneas de política exterior— a ciertas zonas del planeta. Es el caso del “promontorio nordestino” brasileño, subrayado por Spykman y su especial posición frente al África y a Europa.

También, por último, la puja por los grandes recursos naturales y, sobre todo, por las fuentes de la energía y los yacimientos minerales ha implicado

en los últimos tiempos firmes condicionantes geográficos en la acción exterior de algunas naciones. Piénsese, si no, en el esfuerzo de las mayores potencias sudamericanas por los enormes recursos hidroeléctricos y los grandes depósitos ferríferos y de gas natural del centro sudamericano y en su peso en la acción de apoyo y alineamiento sobre terceras naciones. Aunque, claro está, aquí puede señalarse que el determinante real es económico y lo geográfico un mero instrumento o expediente de él.

Agreguemos todavía que si este designio justificativo y hasta de incitación de impulsos expansionistas es muy claro en las formulaciones geopolíticas ello no significa que sólo sea funcional para ellos. Dentro de unos límites de seriedad y rigor científico que muy raramente se respetan, también las motivaciones geopolíticas son un medio básicamente útil de conocimiento, de previsión y respuesta para todas aquellas sociedades nacionales víctimas y pasibles de ser víctimas de aquéllas.

CRITICA DE LOS ENFOQUES GEOPOLITICOS

No es difícil señalar, digamos para comenzar, las más gruesas fallas de la geopolítica al uso.

Tal vez la más notoria sea la carencia de base inductiva y de rigor deductivo de la mayor parte de las concepciones de esta clase; la más de las veces lo que resalta en los materiales difundidos al libro más allá de los Estados Mayores es su índole de amables (o siniestros) ejercicios imaginativos, de sueños de grandeza para una nación concebida de manera más formalista y vacía de lo que es habitual. A la geopolítica, en suma, parecería tocarle en la división del trabajo proyectivo, articular un cierto tipo de pretensiones que casi siempre las cancillerías tienen pudor en manifestar o que, simplemente dadas su mayor experiencia y sensatez saben de carácter utópico o por lo menos peligroso.

Otras determinaciones son de índole tan obvia que no parecen exigir, más allá de un tradicional buen sentido, de ningún enfático fundamento pseudo-científico. Es el caso, por ejemplo, de la política de báscula respecto a sus dos vecinos más poderosos —fue por décadas línea tradicional de nuestro país— que las naciones “amortiguadoras” o “parachoques” suelen seguir como garantía de una existencia independiente.

Pero aún en sus esfuerzos más serios la geopolítica no parecería poder escapar a un rasgo general de unilateralismo o “onesiderness” es decir, tratar de explicarlo todo en base a un solo factor, excluyendo o despreciando los demás y la interacción de todos. WEIGERT recordaba que HAUSHOFER profesaba un total desprecio por lo económico, porque *no era destino* y, de más decirlo, por toda motivación ideológica que no fuera la suya propia. A este respecto

se puede decir que la geopolítica pertenece a esa categoría de sistemas explicativos unilaterales o “monocausales”, que el eminente historiador HENRI-IRENEE MARROU representa en la imagen del colador. Y ello es así pues dice este autor que todos funcionan como si usaran un cedazo que sólo deja pasar un determinado tipo de hechos —que son naturalmente los que han de confirmar la teoría—, mientras deja arriba o afuera, como material a eliminar todos aquéllos que no lo hacen.

Casi todas las interpretaciones monocausales son deterministas o, para decirlo en otros términos, creen en la fuerza inexorable del determinante que privilegian. Esto se aplica en especial a las teorías geopolíticas que fuerzan la nota hasta hacerse chocantes a cualquier concepción estrictamente “humanista” de la historia, esto es, a una concepción de la acción de los hombres que no desconozca la altísima capacidad que éstos han mostrado en modificar —y ello a veces en términos tan aciagos como la destrucción del “habitat” y la obsesante polución— los datos aparentemente invariables de la naturaleza física. En suma, que el medio modela al hombre pero también el hombre modela al medio en un proceso de interacción en el que ninguna de las dos fuerzas puede ser olvidada y en el que lo último decisivamente importante es lo que los grupos humanos quieren hacer con ese medio.

ARON, tantas veces mencionado, destaca que desde una misma y constante posición insular Inglaterra y Japón han seguido históricamente cuatro líneas distintas (la de aislarse y desentenderse de sus vecinos, la de buscar conquistas continentales, la de buscar conquistas extracontinentales, la de afirmar su supremacía dentro de un sistema de equilibrio) sin que su situación geográfica parezca haberles impuesto ninguna en especial. Pero tal vez ejemplo más contundente lo representa la historia del famoso “lebensraum” o “espacio vital” que la propaganda alemana en los años previos a la segunda guerra mundial erigió en su sin duda más contundente, efectivo argumento. Porque, racionalmente, agreguemos, la noción de una relación entre población y espacio y el carácter explosivo de ella cuando esa relación se desequilibra gravemente hacia el primero de los términos, parece bastante convincente y aún más convincente cuando se cotejaba con los grandes espacios vacíos de la Unión Soviética o de los Estados Unidos, el enorme imperio colonial británico y la débil natalidad —y también gran imperio—, de Francia. Sin embargo, tras la derrota de 1945, sin ninguna expansión colonial ni invocar su necesidad, dos Alemanias —la Federal y la Democrática— llegaron a niveles de desarrollo diferentes, puesto que partieron de distintos “umbrales” y de recursos también distintos que se sitúan entre los más altos del mundo.

Digamos todavía que si “determinista” resulta el enfoque geopolítico en general más ostensible es todavía su “fijismo”, esto es, su tendencia a no percibir o desdeñar los cambios técnicos que alteran las distancias y el uso de los medios naturales de comunicación. Sin embargo, rompe los ojos que la im-

portancia estratégica de las vías marítimas ha sido sustancialmente alterada por la primacía de la fuerza aérea como recurso militar ofensivo y, sobre todo, la posibilidad de transportar cargas atómicas a cualquier distancia —también mediante submarinos de enorme radio de acción— en un espacio físico virtualmente abierto, ilimitado y homogéneo. Sin el riesgo de seguir incursionando amateurísticamente en temas estratégicos tan polémicos, recordemos para sintetizar la observación del francés VALLAUX criticando la noción del espacio de HATZEL: el espacio sólo tiene sentido humano como “distancia” y ésta se acorta o se alarga al compás de los cambios técnicos.

Si necesitaran ustedes un ejemplo más cercano y si bien hayamos evitado —puesto que serán tema de una exposición independiente— las referencias al caso de nuestro país, el propio Uruguay proporciona una ratificación inmejorable de lo que estamos afirmando. Digamos brevemente que desde los tiempos de Artigas y de la Cisplatina hasta iniciada la década de los años sesenta, el destino del país pareció estar condicionado a su posición de puerta de ingreso al “hinterland” rioplatense y, más concretamente, a la de la costa uruguaya y Montevideo como puestos de control del gran abanico de los ríos Uruguay, Paraná, Paraguay a través de los cuales se abría el acceso a un tercio del continente. La política de Buenos Aires frente al federalismo oriental, la mediación inglesa respaldando la erección de un “buffer State” —estado amortiguador— que impidiera la posesión del río en una sola mano, las perspectivas de un gran emporio o “ciudad hanseática” desde la que se distribuirán las mercancías al interior sudamericano, la intervención de Rosas en nuestras guerras civiles, la tenaz acción intervencionista del Brasil hasta el fin de la guerra del Paraguay (1870), todo esto y muchas actitudes más están vinculadas a esa posición geográfica del conjunto uruguayo. Se vivía en esos tiempos —1810 - 1870— en lo que pudiera llamarse la “mística de los grandes ríos” como arterias privilegiadas para la expansión de las energías manufactureras y comerciales de Europa y como instrumentos de control y dominación de territorios. Hay así un paralelismo perfecto entre la acción de las potencias en las zonas costeras y en el ingreso a los grandes ríos de China y los móviles de la intervención anglo-francesa en nuestra Guerra Grande y sus prolegómenos (1838-1851). Brasil, más específicamente, vio el abanico de las grandes arterias fluviales como el imprescindible camino de acceso hacia los estados del interior durante toda una etapa de integración nacional peligrosamente débil, lo que tiene gran relevancia para explicar también su intervención en el final de la Guerra Grande, su acción posterior en el país e, incluso, su participación en la Guerra del Paraguay (1865-1870). Pues bien, y aunque tal vez aquí simplifiquemos demasiado: cuando la navegación fluvial se mostró por debajo de las esperanzas que se ponían en ella y una nueva “mística”, la del ferrocarril, se expandió por el mundo, esa determinación aparentemente inexorable perdió su fuerza y fue en el desarrollo de ese nuevo tipo de comunicaciones en el que descansaron, Brasil para sus necesidades de integración nacional y Gran Bretaña para las suyas de penetración y dominación económica. Lejos estaban

todavía los tiempos en que por su condición de enormes potencias hidroeléctricas —nueva determinante técnica—, el control de esos mismos ríos cobraría la descomunal importancia que en el presente posee.

DETERMINANTES DEMOGRAFICOS

Si largo resultó el tratamiento del rubro anterior, unas pocas palabras, en cambio, para los factores demográficos.

Es obvio que la densidad de población es una fuerza activa entre las que modelan una política internacional. Que no es un determinante unilateral y mecánico nuestra anterior observación sobre el “espacio vital” tendería a mostrarlo. De cualquier modo, tanto en términos de reservas militares disponibles como de impulsiones más generales es innegable que la presión poblacional ha tenido bastante que ver con las grandes invasiones que Europa afrontó desde el Este, con la política exterior japonesa frente a China, con la de Alemania ante Francia, con, incluso, conflictos latinoamericanos como el recientemente trabado entre la República de El Salvador de densa población y una Honduras de baja densidad demográfica.

La población, además y como es sabido, no es una masa homogénea y a este respecto es muy importante la forma de la “pirámide de edades”. Una nación con pirámide de ancha base, esto es, con un alto porcentaje de habitantes jóvenes parecería más proclive a una política internacional inquieta o aventurera que otra con una pirámide de base angosta y ensanchada en su parte alta, esto es, con baja proporción de jóvenes y alta o muy alta de gente madura o literalmente vieja.

Todo esto tiene un valor sólo muy indicativo y relativo y mucho más seguro es afirmar que los determinantes demográficos rara vez actúan solos y que, por el contrario, lo hacen regularmente entrelazados a otros de orden psico-social, o geopolítico, o ideológico, o, sobre todo, económicos. Esto último se hará más claro si se recuerdan las muy conocidas relaciones que existen entre un “óptimo de población” y una tasa de crecimiento económico adecuada.

Un aspecto demográfico al que tendremos que referirnos muy pronto es el que representan las grandes masas de población emigratoria que una nación puede tener en el exterior. Pero es en calidad de “recursos” utilizables de una política exterior que habremos de tomarlo en cuenta.

DETERMINANTES TRADICIONALES

Ya hemos señalado más de una vez la índole "tradicional" de la política internacional, la fuerza que en su programación y en su cumplimiento tiene una "continuidad" de puntos de vista, propósitos, maneras y estilos de acción.

HOFFMAN se preguntaba, respondiéndose afirmativamente, si hay un *estilo nacional de política exterior, una serie de tradiciones, impulsos y hábitos creados por la historia, por el sistema de gobierno, por los manipuladores de la opinión pública.*

WOLFERS señaló que desde la "Utopía", de Thomas Moro (1516), esto es, en los cuatro siglos en que el Estado-Nación sufrió transformaciones sustanciales, la política internacional, la composición multinacional de los sistemas, los comportamientos de las potencias apenas han variado. Y KAPLAN sostiene por su parte que la historia *crea una predisposición a tender a ciertos objetivos aunque otros pudieran satisfacer las necesidades* de los países que a veces imperturbablemente los persiguen.

La existencia, en suma, de las que ARON llama *tradiciones diplomáticas* es fácil de ejemplarizar y la política de "balanza de poder", de Gran Bretaña, la alianza anglo-portuguesa, la preocupación francesa por buscar contrapesos hacia el Este (Rusia) o el Oeste (Estados Unidos) contra las amenazas emergentes del Centro de Europa representan unos pocos casos de una larga lista posible.

Si, por nuestra parte, reflexionamos en cuales pueden ser los factores de este tradicionalismo nos parece que los más relevantes sean los siguientes:

a) la suposición o convicción general de que hay "intereses permanentes" y "objetivos" de las naciones por encima (o por debajo) de las variaciones que representan la sucesión de diferentes sistemas políticos, económico-sociales, culturales, etc..

b) el peso posible que la rutina puede asumir en una actividad tan "ritualizada" como la diplomacia y en la que las "maneras" tienen tanta significación respecto al contenido específico de los actos, o, como el inglés lo señala más expresivamente las "manners" respecto al "matter".

c) podría vincularse al rasgo anterior la característica altamente técnica y no política que el personal de planeación y ejecución internacional tiene en las grandes naciones, lo que le da un carácter de "endogrupo" —o grupo cerrado o hacia adentro— y una continuidad de tipo "estamental" que tiende a robustecer la continuidad de posiciones y comportamientos.

d) también contribuye al “tradicionalismo” de que hablamos el relativo apartamiento que las cuestiones de política internacional mantienen de las grandes y apasionadas pugnas electorales. Por muy complicadas o por muy candentes, parece existir —salvo casos excepcionales como el reciente de los Estados Unidos—, una especie de acuerdo para dejarlas al margen del debate partidario-electoral lo que sería, así, a nuestro juicio, una razón más de su continuidad.

CONFERENCIA IV

7 de noviembre de 1973

DETERMINANTES SOCIO-ECONOMICOS

Entramos ahora a una categoría de factores alrededor de la cual, como todos están en condición de percibirlo, se centra buena parte del debate político e ideológico de nuestro tiempo. Es, nos atrevemos a decirlo, el tema más complejo, más delicado, más difícil de sintetizar de todos con los que hasta ahora hemos lidiado.

Ya nos referimos hablando de los determinantes en general al fenómeno inderogable de la interacción de todos los determinantes de la acción humana y social así como igualmente a la intensidad de impacto que en esa interacción suelen poseer los más ligados a la condición de un "mundo de escasez" o de "rareza" en el que las necesidades —básicas o fomentadas— desbordan de lejos la masa de bienes disponibles. Esta situación se agrava en el "caso límite" —límite poco habitual para cientos de millones de hombres— en el que los imperativos de la propia subsistencia, de la propia sobrevivencia pasan y han de pasar delante de cualesquiera otros.

Con todo, y vista la realidad de esa acción política que nos interesa ahora, es útil la idea de HENRI LEFEBVRE de que es a través de lo social que lo económico actúa, es decir, conformando la sociedad a través de lo que PARSONS llama la "función adaptativa" del grupo humano en un medio del que ha de extraer los recursos necesarios para su existencia y crecimiento.

Como el tema de nuestra reflexión son las "naciones" en cuanto "sociedades globales" corresponde ahora comenzar con un distingo. Esto es: existen

presiones de tipo económico-social muy claramente definido que influyen en la política internacional de las Naciones-Estados en cuanto tales. Para las naciones ricas, para las grandes potencias la defensa de su riqueza y de su nivel de vida y el esfuerzo por mantenerlas y acrecentarlas a través de su gestión internacional representa una meta de primera prioridad. La protección de las corrientes del comercio exterior, la defensa de la seguridad y rentabilidad de sus inversiones en el extranjero, el cobro de los créditos representados por sus empréstitos a muchas naciones (recuerden la intervención colectiva de las naciones europeas en Venezuela en 1902) son variados propósitos en los que se manifiesta aquel interés permanente. Para las naciones pobres o de mediano nivel también se procesa por la vía de la política internacional su lucha contra la pobreza y la dependencia, el anhelo de cancelarlas o paliarlas mediante gestiones de naturaleza reivindicatoria, tratamientos favorables a sus exportaciones, logro de ayuda técnica o económica internacional, etc.

Pero las sociedades, y es nuestro segundo punto, no son nunca entidades económica y socialmente homogéneas, indiferenciadas.

LA RIQUEZA Y EL PODER

En este caso se parte de una idea que MARX y la línea doctrinaria que arranca de él sistematizaron y aún vulgarizaron pero que, (parece útil la precisión), tiene expresiones tan lejanas como la "Política" de ARISTOTELES y su insistencia en la importancia del conflicto entre ricos y pobres dentro de la Ciudad Griega, o como los grandes teóricos políticos del Renacimiento y la Contrarreforma, o el de los filósofos de la Ilustración, el de los utopistas del siglo XIX y, sobre todo el de los historiadores franceses de la época de la Restauración, personalmente éstos últimos, como fue el caso de GUIZOT, firmemente conservadores.

La idea a que nos referimos —volvemos a ella— es que en el interior de cada sociedad existe una determinada estructura de poder que implica inexorablemente relaciones de dominación política y cultural y de explotación, o provecho o beneficios desiguales en materia económica entre los sectores o clases o capas más altas —"propietarios", o "poseedores", o "privilegiados"— y los sectores, o capas, o clases medias o bajas —"desventajados", o "no-privilegiados", o "explotadas"—, respecto a las otras. Superesquemático resulta, lo percibimos, nuestra exposición de este verdadero "lugar común", en el que cada uno de los vocablos representa matices o puntos de vista diferentes y sobre el que se ha acumulado más de un siglo de conflicto ideológico y científico, el estudio empírico de la sociología y las simplificaciones de la lucha política. Queda, de cualquier manera, en pie una noción básica que es la de la distribución desigual de los bienes económicos, sociales y culturales dentro de la sociedad así como la de la distribución también desigual, de las formas de poder

político, económico y cultural que están en condición de “conformar” esa misma sociedad.

Muchas designaciones, no totalmente sinonímicas, ha recibido y recibe esta concepción de una estructura estable de las desigualdades sociales que se traduce en una muy diferente recepción de los bienes económicos y culturales y en un manejo muy diferente en volumen y en eficacia de los distintos medios de poder que los grupos humanos están en el caso de utilizar. El término de “clase dominante” y tal vez los más flexibles de “clase predominante” o “prevaliente”, el tan difundido británico de “Establishment”, el de “elite del poder” que acuñó el norteamericano WRIGHT MILLS, el de “oligarquía”, el de “clase gobernante” que usó el italiano MOSCA, el “bloque hegemónico” por el que se inclina la línea marxista más refinada y otros varios más apuntan a una afirmación común y general, esto es, que existe una estructura económica y social que se “refleja” y “reproduce” en el sistema político de una sociedad y lo hace servir a sus fines, ya existan procedimientos competitivos —democráticos— de elección de los gobernantes, ya se carezca de ellos. STANLEY HOFFMAN, tratadista varias veces citado habla de la unidad de la *constitución interna* de una sociedad, entendiéndolo por ella *las instituciones políticas pero también la estructura social y económicas, incluyendo la distribución de la propiedad, los canales de información que conducen al gobierno y el grado de independencia de los políticos frente a la sociedad*. También considera que *se ha subestimado la medida en que el sistema de relaciones internacionales refleja el patrón de las relaciones entre Gobierno y Sociedad en el ámbito económico*.

Nos movemos en verdad aquí sobre el famoso tema de “los negocios” o la “riqueza” tras “el poder”, un asunto en el que la sociología estructural europea y anglosajona y la historia económica y social insisten desde principios de esta centuria. Las ideas de VILFREDO PARETO, uno de los fundadores de la sociología, sobre el entrelazamiento de los medios parlamentarios y los empresarios en lo que llamó la “plutocracia”, el precursor estudio de 1911 “La democracia y los financieros” de FRANCIS DELAISI abrieron el paso a la investigación norteamericana en la que, entre otros muchos puntos relevantes es inevitable mencionar las obras ya clásicas de MATHEW JOSEPHSON sobre la época de los “robber barons”, la de FERDINAND LUMBERG sobre “Las sesenta familias americanas”, los enfoques de ROBERT BRADY y RICHARD LEWINSOHN sobre la acción de “la riqueza tras el poder”, el análisis histórico del más eminente de los historiadores estadounidenses de los últimos tiempos, RICHARD HOFSTADTER sobre ese período de la política norteamericana que va desde fines de la guerra de la Secesión hasta la primera década del 900 en que la acción gubernamental pareció en el orden interno un puntual servicio de los más grandes y ávidos intereses económicos. En el examen de la gestión internacional marcaría un punto decisivo el ya tradicional estudio de FREEMAN y SCOTT NEARING sobre “la diplomacia del dólar” y más adelante merecerían especial atención los manejos de los grandes negocios de fabrica-

ción de armamentos, desde el libro del alemán OTTO LEHMAN (“La internacional sangrienta de los armamentos”) hasta el muy reciente de GEORG THAYER (“The war business”).

Debemos abreviar pero no sin antes hacer algunas precisiones en este desbordante, complejo, delicado tema. Si la historia verifica un determinado grado de utilización del poder político estatal por los intereses económicos dominantes este grado es enormemente variable y la conocida afirmación de MARX sobre el Estado, como “comité ejecutivo de los negocios de la burguesía” que pudo ser válido en sociedades tradicionales del siglo XIX y en especial en sistemas de democracia muy limitada y aun inexistente no es fácil de encontrar en toda su plenitud en sociedades modernas y desarrolladas. Pues el poder político mismo es una fuente no sólo de poder general sino también de poder económico, como se advierte bien en las llamadas “nuevas naciones” de África y los responsables de la dirección general del Estado, aún en la intención de preservar el “statu quo” social tienen puntos de vista —la llamada “tecnocracia” es un caso—, que no siempre coinciden plenamente con los de los grupos sociales dominantes, o preconizan medios que chocan con los intereses de estos, y aún, lo que es bastante común, tienen sus propios intereses de grupo que están en el caso de disentir con otros intereses. El Estado, en suma, puede ser un instrumento de los grandes negocios pero los grandes negocios pueden también ser instrumentados y originados desde el Estado mismo, esto no sólo en tiempos de “economía dirigida” sino en períodos en que, como lo prueba un estudio del argentino ATAULFO PEREZ AZNAR fue del patrocinio del Estado, retribuyendo el servicio político, que se originaron las mayores fortunas.

Se señala, sin embargo, y es cierto, la harta mayor facilidad de acceso y de audiencia con el poder y el Gobierno que los grandes intereses económicos disponen respecto a otros grupos: mientras los de nivel medio y bajo deben recurrir a la movilización muchas veces perturbadora y criticada de grandes masas de gente, según el estilo de los “grupos de presión”, hay un pasaje muy fluido de los medios del gobierno a los medios empresarios y recíprocamente, una vinculación personal y estable entre todos los que mandan en diferentes planos que el francés designa con los términos, prácticamente intraducibles, de “noyautage” y “pantouflage”. Se subraya también el grado de control que ya sea a través de la propiedad directa, ya de la publicidad, los grupos económicos más poderosos ejercen sobre el hoy diversificado e influyente sistema de los “medios de masa” (diarios, semanarios, radio, televisión, cine, etc.). Si es cierto en sentido general, vale la pena precisar que por lo menos en sociedades desarrolladas, maduras y de tipo pluralista o democrático no importa ese control una fuerza que sea irreplicable ni una organización tan monolítica que no sea capaz de abrir numerosas fisuras, como el ejemplo reciente y fascinante de los Estados Unidos lo está señalando.

IMPERIALISMO: ECONOMIA Y POLITICA

A nivel de tesis general, sinteticemos, la acción y la presión de los grandes grupos sociales y económicos sobre la política exterior de la mayor parte de las naciones es difícil de refutar. La incidencia de la industria y la exportación inglesa sobre la política internacional de Gran Bretaña en el siglo XIX constituye ya un caso clásico de estudio. Los móviles de la política internacional estadounidense en la guerra hispano-yankee de 1898 han sido sólidamente vinculados con la presión de los negocios por hacer pie en las Filipinas como puerta de entrada al mercado de China y la acción de los "trusts" en la proyección norteamericana sobre México y el Caribe en las décadas del diez y del veinte de esta centuria resultan ya temas prácticamente agotados. Igual podríamos referirnos —naturalmente— a los determinantes de la expansión colonial de Holanda, Francia, Alemania, Italia, etc. Todos ellos representaron el material sobre el que se elaboraron las teorías clásicas del "imperialismo" económico, desde la del británico J.A. HOBSON (1900) —inspirada en el estudio de los intereses que movieron la "guerra de los 'boers'" — la del austríaco HILFERDING, que subrayó la acción del capital bancario y las que desarrollaron en 1917 NICOLAS BUJARIN y V.I. LENIN ("La economía mundial y el imperialismo" y "El imperialismo, fase superior del capitalismo").

Aunque este determinante socio-económico ya nos haya ocupado más de lo calculado, permítaseme mencionar un ejemplo muy ilustrativo de la propia historia nacional.

Refiriéndose al debate ya tradicional sobre los motivos de la intervención británica en nuestra Guerra Grande (1843-1851), STEWART VARGAS sostiene, en su profundo estudio sobre Oribe, que no fueron los móviles político-expansivos de la adquisición de territorios los que la motivaron. Ciertamente, a lo que todavía se podría agregar que desde los tiempos de la Cisplatina —la primera la registra el cónsul THOMAS HOOD en su correspondencia a CANNING de 1824— se sucedieron desde diversos grupos uruguayos, en forma privada, semi-oficial, extraoficial periódicas demandas de "protectorado" o modalidades próximas a éste. Hasta fines de la Guerra Grande se prolongaron estos pedidos cuyas últimas manifestaciones rechazó un gobernante tan vocacionalmente expansionista y belicista como lo fue LORD PALMERSTON. Sin embargo, y si tales demandas tuvieron tal destino sería difícil dejar de advertir en la acción británica presiones de tipo mercantil, empresarial, bien definidas. Ya la expedición de POPHAM al Río de la Plata (1806) estuvo ostensiblemente ligada a intereses textiles de Manchester, acuciados por esas depresiones que en las primeras etapas del desarrollo industrial inglés fueron tan comunes. Pero también los estudios del historiador norteamericano PETER WINN permiten hoy establecer el peso sustancial que en la gestión oficial británica ante ROSAS, ORIBE y el Gobierno de la Defensa tuvieron los medios dirigentes industriales de

una etapa que no por nada fue calificada como los “hungry forties” (“los hambrientos años cuarenta”) de la historia británica.

Es ya común, como decíamos, denominar “imperialismo” e “imperialismo económico” a esta presión y a esta proyección de los grandes intereses internos hacia el exterior y a su capacidad de poner la fuerza del Estado al servicio de sus fines. A través de la difusa o directa influencia de los estudios clásicos sobre el imperialismo, la identificación entre éste y las formas superiores o maduras del sistema capitalista se ha convertido en una especie de “lugar común”. Todos los lugares comunes poseen su valor, señalemos, pero como bien apuntaba ROBERTO GUYER, actual subsecretario de las Naciones Unidas, en un libro juvenil, han existido y existen países densamente capitalistas sin imperialismo visible —y es el caso de Suiza—, así como hubo históricamente imperialismo plenamente definidos sin contenido capitalista posible —el de Rusia zarista (siglos XVII-XIX), el de España, desde 1500 en adelante. En una breve pero importante nota de su conocida obra, el mismo LENIN apuntó que no se refería a los aspectos no-económicos del imperialismo por ser otro su propósito y el análisis histórico y económico refinado posteriormente apunta algunas modulaciones muy significativas de esos “aspectos no-económicos”. En numerosos casos —según lo señaló JULIEN— las políticas de expansión imperialista se llevaron a cabo por influencia de grupos ideológicos y militares en oposición, a veces franca, a los medios y grupos de negocios: tal habría sido la actitud de los grandes trusts norteamericanos en 1898 y tales los reflejos más directos, más inmediatos de los titulares de la gran riqueza ante aventuras exteriores de problemático desenlace y capaces de traducirse en un incremento sustancial de una hegemonía militar interna a la que en grado diverso suelen temer.

La motivación estatal, militar y estratégica de algunos característicos pasos del proceso imperialista es, por otra parte, ostensible. Ha sido FRITZ STERNBERG, pero no sólo él, quien señaló tal carácter en la acción de los Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica a fines del siglo XIX y principios del XX. El ya aludido problema del pasaje entre los dos océanos habría sido el gran determinante (ideas de MAHAN, ya mencionadas) mientras la falta de presiones por parte de los sectores empresarios y capitalistas sería perfectamente explicable, por cuanto ellos se encontraban abocados a la organización y explotación del enorme espacio interno y del enorme mercado potencial que los Estados Unidos, recién completada la expansión hacia el Oeste, representaban.

Con todo, digamos para terminar, una antítesis demasiado violenta entre motivaciones económicas y motivaciones político-militares o ideológicas corre el riesgo de no ser fiel a la realidad. Rasgo esencial de una política internacional, sosteníamos era el de “globalizar” todos los intereses a un “interés nacional” y si entre esos elementos globalizados entran los económicos es más que factible que puedan ser interpretados diversamente o cómo los interpretan los más directamente involucrados en ellos por parte de los responsables de una

política internacional coherente. DUROSELLE cita el caso muy interesante del rechazo por parte del gobierno republicano de HOOVER de insistentes presiones de la FIRESTONE para una intervención en Liberia, aunque para nuestro juicio en él incidió un claro y violento choque de personalidades (el del mismo FIRESTONE con el secretario de Estado STIMSON). El ejemplo más reciente del rechazo de las tentativas de la I.T.T. para una intervención directa en Chile también podría valer pero más significativo nos resulta, por su presente estabilidad, otro. Es el del bloqueo de la aplicación de la “enmienda HICKENLOOPER” contra Perú, en 1969-1970. Aquí también consideraciones de prudencia política global detuvieron la acción de un instrumento jurídico concebido —no es muy audaz la afirmación— para la protección a todo costo de los intereses económicos privados.

LOS DETERMINANTES IDEOLOGICOS

También este tema es harto complejo y lleno de implicancias de naturaleza muy candente. La misma cuestión terminológica es delicada, pues existe una tendencia a cubrir con el nombre de “ideologías” todo conjunto de ideas, todo sistema de índole inmaterial que implique el uso de símbolos y que se traduzca en representaciones de carácter mental, en ideas sobre las cosas. Sin embargo, es extremadamente discutible que las grandes religiones universales, que los “mitos” sociales, que las grandes ideas científicas o culturales sean “ideologías” estrictamente dichas y muy variado es en verdad el repertorio de elementos no-tangibles, no materiales que puede mover la inteligencia, la pasión o la voluntad de los hombres.

PARSONS dice que toda “ideología” conlleva un elemento “expresivo” —muestra el interior del que la profesa—, un elemento “voluntario” —es un programa de acción— y un elemento “cognitivo” es una interpretación del mundo y de la sociedad.

Con todo parece preferible optar aquí por una significación algo más estrecha de esta noción, llamando ideologías a todo sistema de ideas concebido y destinado a justificar, a cohonestar “intereses” y “posiciones” determinadas. Ello se lograría mediante un indiscartable elemento de falsedad o engaño que en el caso de las ideologías será el artificio de “universalizar”, de hacer válidos para todos, amparándolos bajo la bandera de los grandes principios y los grandes valores —la libertad, el progreso, la paz, la justicia, la democracia, etc. la índole perfectamente particular y localizada, identificable de esos intereses y esas posiciones.

Este es, en realidad, el sentido peyorativo de ideologías, el que tuvo el término desde los “ideólogos” de tiempos de NAPOLEON, hasta mucho después de MARX y la índole “ideológica” de un sistema de ideas se haría más

incontrastable cuanto más próxima estuviera a esos intereses económicos, sociales, políticos o nacionales que tendría que justificar.

Se plantea entonces el problema de cuál es la incidencia que pueden tener las ideologías en la acción política y en su forma específica de política internacional. La posición dominante, nos parece indudable, es la de considerarlos como meros pretextos, o señuelos, o justificativos, o “racionalizaciones”, como dice la psicología, de formas de acción colectiva que de cualquier modo habrían de producirse pero que encuentran una presentación vistosa, eficaz, en estas formulaciones de tipo intelectual. Porque la acción de las ideologías sobre la gente —es ésta una observación al alcance de todos— posee una tremenda fuerza y a esa fuerza, a ese impacto no escapan aquéllos cuyos intereses concuerden con ellas podría llevar a suponer como usándolas fríamente.

Procesos de singular trascendencia se han dado en la historia, y tal es el caso de las Cruzadas (siglos XI-XIII), el de la lucha de España contra la Reforma y la fragmentación nacional de Europa (siglos XVI-XVIII), el de las guerras revolucionarias de fines del siglo XVIII, el de las cruzadas antifascistas y anti-soviética en nuestro siglo, en los que el elemento ideológico, por lo menos al nivel psico-social de las “motivaciones” efectivamente experimentadas parece fuera de duda. Cuestión mucho más compleja es el rastreo hasta qué punto esas ideologías y esas motivaciones concurrían con intereses o impulsos de otra naturaleza, hasta dónde esos intereses e impulsos pudieron expresarse en otras fórmulas o en otros justificativos o hallar otros caminos para su afirmación, qué logros concretos alcanzó la acción ideológicamente motivado y cuáles pudo alcanzar en otras alternativas, etc.

Si procede entonces una síntesis, parece razonable sostener, para comenzar, que resulta difícil concebir una actitud de abnegado servicio a una ideología por parte de esas entidades tradicionalmente egoístas que son los Estados-Naciones. Normalmente, entonces, la justificación ideológica de la acción internacional suele ser una elemental vestidura que no llega a encubrir con eficacia los reales, auténticos motivos. No es este siempre el caso y los ha habido —como algunos que citábamos—, que esas justificaciones sonaban como de innegable autenticidad.

Aún en estas circunstancias lo más común resultaría, empero, que la motivación ideológica actúe entrelazada con otra u otras, de tipo mucho más concreto y afirmativo, en función, entonces, de justificarlas, de racionalizarlas, de sostenerlas.

Es innegable, por ejemplo, la estrecha ligazón que existió entre la expansión imperialista de los países anglo-germanos a fines del siglo XIX y principios del presente y una serie de teorías biológico- raciales, tales la concepción darwinista de la “supervivencia del más apto”, la tesis de la decadencia e inferiori-

dad de los pueblos de color o mestizos, o latinos, o mediterráneos, la idea del "white man's burden" (la "carga del hombre blanco"), etc. Eficacísimas son así las funciones de respaldo y configuración de las ideologías a plano internacional, pues éstas, como se ha señalado, colorean la imagen misma que los grupos responsables de cada nación tienen de la sociedad internacional, del propio poder nacional y de las relaciones internacionales. La investigación norteamericana por ejemplo, ha reconstruido muy convincente y completamente la visión de las relaciones internacionales que el presidente Wilson llevó en 1919 a la mesa de discusiones de Versalles y que tanta influencia tuvo en la precaria paz que desde allí, por veinte años, se logró para el mundo.

En verdad no parecen descaminadas las sentencias de ARON cuando afirmó que *la ideología es un factor con el que hay que contar en las relaciones internacionales*, que el interés nacional *no es ya definible para la mayoría de las naciones del mundo haciendo abstracción de sus preferencias ideológicas* y que el hecho intergiversable *es que en el siglo XX una gran potencia se debilita si renuncia a servir a una idea*. WEBER ya había afirmado un tercio de siglo antes que *las ideologías no gobiernan: gobiernan los "intereses" —materiales e ideales— pero las "imágenes del mundo" que crean las ideas son como agujas que determinan la vía por donde se mueve el dinamismo de los intereses*.

En materia internacional, agreguemos, junto a las grandes ideologías globales del "statu quo", de la regresión o del cambio y sus variadas formas y matices es muy importante el impacto que ejercen sobre la política internacional las corrientes ideológicas específicamente internacionales. O, digámoslo más exactamente, aquellos sistemas de ideas promovidos por la realidad de una división del mundo en naciones y en grupos de ellas, de sus relaciones de conflicto o solidaridad, de los desniveles de su desarrollo o de su fuerza. Tal es el caso del "nacionalismo" y del "imperialismo" (como corriente doctrinaria), del hoy llamado "nacionalismo continental" y del "regionalismo", del "pacifismo", del "internacionalismo", del "universalismo", del "occidentalismo", del "tercermundismo", etc.

Sólo podemos esbozar esta lista de movilizadores de esa opinión pública a la que tendremos que volver a referirnos y, más específicamente, a esa "opinión pública internacional" que habremos de considerar bajo los rubros de "recursos" y de "límites" de una política internacional.

DETERMINANTES PERSONALES, PSICOLOGICOS Y PSICO-SOCIALES

Tema de largo debate en sociología y teoría política ha sido el de la relevancia de los que en alguna clasificación mencionada se llamaron "factores actitudinales" de índole individual y social. Una corriente de considerable volumen tiende a rebajar su impacto respecto a los que pueden considerarse factores o

determinantes “estructurales” de índole material, sobre el supuesto de que estos son los decisivos y, cuando realmente operantes, son capaces de conformar los comportamientos y actitudes personales que sean más idóneos a su acción. No podemos entrar en los matices y complejidades de este debate pero sí, es posible, señalar algunos aspectos sobre los que existe relativa seguridad de juicio.

Como SCHWARTZENBERGER lo ha subrayado en materia internacional y como el inglés GRAHAM WALLS lo destacó en un libro precursor sobre psicología política (“Human Nature and Politics”, 1908) la acción humana y social tiene motivaciones muy complejas ante cuya explicación fracasan todos los análisis de tipo esquemáticamente racionales. Obran, en realidad, motivos primarios y motivos subsidiarios, motivos racionales y motivos emocionales, conscientes e inconscientes, manifiestos o abiertos y latentes u ocultos. Y todo el problema se hace más difícil cuando no es la individual sino la acción de grupos la que se trata de indagar. Clásicamente, (ya en el gran historiador griego TUCIDIDES hay reveladores atisbos), ha sido posible marcar en la proyección internacional de los grandes grupos humanos y de sus guías, la acción de la ambición, la del miedo, la de la sospecha, la de grandes complejos de frustración que se traducen en formas abiertas de agresividad, la de los prejuicios, la del afán irracional de poder, la de determinados estados de angustia invasores e insostenibles. Recientemente un boletín informativo alemán hablaba por ejemplo de una especie de “trenza del temor” que se anudaba según el articulista de la siguiente manera: la Unión Soviética le teme a China; China teme la potencia económica del Japón; Japón teme que los Estados Unidos puedan atentar contra la base material de su poder; los Estados Unidos temen a su vez a la URSS y la URSS desde el viaje de Nixon a Pekín teme del acercamiento chino-estadounidense y de un cordón pro-chino en los Balcanes con Albania, Yugoslavia y Rumania como posibles integrantes.

No discutimos, como es obvio, el acierto o el error del diagnóstico que simplemente ponemos como ejemplo posible relevante del factor que estamos examinando.

Agreguemos todavía que si la incidencia de los determinantes psico-sociales parece fuera de duda, lo que se discute realmente es su carácter de lo que se llama técnicamente “variable independiente”, es decir, de su acción no subordinada o intermediada por algún otro factor de diverso carácter. Así se ha señalado que si el temor, el miedo a la guerra puede reforzar un desenlace bélico en situaciones objetivamente peligrosas, la verificación histórica sería capaz de demostrar que ello solamente ocurre cuando ya hay causas y situaciones objetivas que hacen prácticamente inexorable el desenlace violento de ese conflicto.

Distinto es, sigamos, al caso de estos comportamientos psicosociales variables, el problema de la posible existencia de un “carácter nacional” estable o

de lo que posteriormente se llamó el “patrón cultural básico” de cada nación. Si parece muy discutible y débil la realidad estricta de ese “carácter nacional” inmutable sobre las generaciones y todos los cambios de cultura, parece más seguro que los factores de “socialización” que actúan en toda sociedad, y que van desde la primera infancia a la adultez, poseen un impacto auténtico. En una palabra: la familia, la escuela, los “grupos primarios”, el ambiente social y otros factores que modelan una sociedad serían capaces de hacer mayoritarios y dominantes (aunque naturalmente susceptibles de variación) determinadas características. El sentido de la disciplina y, respeto a la autoridad y minuciosidad alemanas, el individualismo casi insularista y el sentimiento de superioridad del francés, cierto desdén del rigor racional y la alta flexibilidad que caracterizan muchos comportamientos británicos no serían así meras convenciones y su incidencia sobre las actitudes internacionales de los respectivos pueblos y de los respectivos dirigentes no resultaría imposible de ser señalada. Su fuerza determinante, claro está, puede ser discutible y un buen contraste lo ofrecen el caso de Japón y el de Italia. Pues sería claro que el “patrón de cultura” basado en una estricta disciplina de los impulsos personales, en la devoción al Emperador y en el culto a los valores heroicos tuvo bastante que ver con las guerras en las que Japón se ensarzó entre 1895 y 1941. Empero, y por contraste, sería caro igualmente que el no profesar en absoluto tal patrón de cultura y más bien uno inverso no fue obstáculo para que Italia interviniera a su vez en 1940 en la guerra que tantas consecuencias tendría en su historia.

SIGNIFICACION DE LA PERSONALIDAD

También es polemizable el tema general de la acción de los individuos en la historia y en las grandes decisiones políticas. Nos referimos, claro está, a los individuos a nivel de “protagonistas”, de actores de esas grandes decisiones que suelen poseer dilatados efectos.

Hay en general una tendencia a rebajar la significación de estos actores, o de lo que suele llamarse el “factor contingente individual”. A ello ayuda la impresión de coherencia estricta y de inevitabilidad de que suelen provocar los acontecimientos históricos vistos retrospectivamente. Sin embargo una mirada más aguda puede advertir que es imposible descartar la acción de los “protagonistas” y el peso de sus características, ya no en esos fenómenos de grandes números que estudia la sociología sino en esos acontecimientos librados a la opción y decisión de unos pocos, y a veces de uno solo, que estudia la historia y el análisis político.

Muy comprensiva y sensata nos parece en este punto la concepción de DUROSELLE poniendo al “hombre de Estado” con las “fuerzas profundas” en torno suyo, orientando a la vez su conducta y sufriendo la acción deliberada del hombre de Estado sobre ellas. Tal doble dirección no tiene por qué estar equilibrada y en circunstancias dadas, como observa el mismo DUROSELLE,

la acción del hombre de Estado se desarrolla con un gran margen de opciones delante suyo —y es en este caso que la psicología de los actores adquiere relevancia— mientras en otros casos, de compulsión, de asedio extremo, los factores psicológicos representados por la personalidad del autor pierden toda importancia.

De cualquier manera, es indiscutible la relevancia que han poseído en la historia internacional y en la política internacional de sus respectivos países figuras del orden de las Palmerston y Disraeli, Churchill y Lloyd George, Delcassé, Clemenceau y De Gaulle, de Bismarck y de Crispi, del Barón de Río Branco, de Eliu Root y Foster Dulles, etc. Incluso se ha intentado una tipología de los hombres de Estado en el plano internacional, distinguiendo el mismo DUROSELLE los tipos de *cauto y del aventurero*, del *conciliador* y del *duro o intransigente*, del *idealista* y del *cínico*, del *rígido* y del *imaginativo*, del *oportunistista* y el *principista*, etc. La lista no es exhaustiva y la busca apasionante de ilustraciones personales para cada una de las categorías podría aun ampliarla con otros pares de contrastes.

DETERMINANTES POLITICOS INTERNOS

Al margen de las presiones de tipo social o económico a las que los autores de una política internacional están sometidas, existe otra categoría de ellas a las que debe hacerse por lo menos breve referencia.

Ya sea desde el ámbito parlamentario, desde los partidos, desde los diversos medios de información que actúan en una sociedad, la política internacional que un Estado siga, las alternativas de futuro que se abran a la opción nacional suscitan pareceres, provocan opiniones que en medida más amplia o más reducida son susceptibles de implicar “factores” o “fuerzas” que incidan en la orientación exterior de un Estado. Esta activación de opiniones, esta capacidad de encender las pasiones de las gentes no es una aptitud habitual de la política internacional. Sólo muy de tanto en tanto una opinión excitable y excitada, como ocurrió en los prolegómanos de la guerra franco-prusiana de 1870 con el famoso episodio del “telegrama de Ems”, solo muy de tanto en tanto, repetimos, se rompe esa general indiferencia en que se desenvuelve por extensos períodos la política internacional de un país y que el carácter relativamente técnico, discreto y aún “esotérico” que esta asume normalmente, tiende a fomentar.

Tanto la opinión pública nacional como la internacional tendrán que ser objeto de nueva referencia entre los límites que encuentra una política exterior, pero debemos agregar desde ya que ambas formas de opinión pública nacional e internacional pueden ser influidas —y efectivamente lo son— por poderosas fuerzas que representan un determinante más a considerar.

Todo fenómeno de opinión, aclaramos, posee un margen determinado, por lo común relativamente pequeño, de espontaneidad e imprevisibilidad: todo el resto del espacio la ocupan en verdad la acción deliberada y concentrada de esas fuerzas.

Al hablar de los determinantes socio-económicos hicimos referencia a la profunda influencia que el contenido de los medios de información y de opinión reciben por parte de la configuración general de poder existente en una sociedad. Pero también desde afuera aquellos que caracterizamos como grupos “transnacionales” cumplen entre sus funciones, y como respaldo al alcance de sus variados fines, una contundente acción de influencia sobre la opinión. Es en este aspecto que el eminente politista suizo JEAN MEYNAUD los ha estudiado en una importante obra como “grupos de presión internacional”, distinguiendo por su parte —lo que para nosotros no tiene mayor relevancia— entre aquellos grupos de origen “nacional” como sería el caso de las grandes corporaciones económicas estadounidenses y europeas —y aquellos que tienen una base de reclutamiento “mundial”— y tal sería la situación de la Iglesia Católica o de las grandes centrales sindicales del mundo.

No es posible detenerse más en este tema, pero basta evocar el tremendo impacto mundial de presiones de grupos y tendencias como las del “sionismo” y el “panarabismo” para advertir que ellos poseen una trascendencia imposible de minimizar.

RECURSOS DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

Fue ROBERT DAHL, sociólogo estadounidense quien aplicó este término del vocabulario económico a las realidades políticas del poder. Con el “número”, con el “dinero”, con las “armas”, con los “empleos” ejemplificó DAHL esta noción que nosotros preferimos identificar con la de las “potencialidades” con que una política cualquiera cuenta, es decir, con los que llamaremos “medios” pero antes de ser estos puestos en movimiento, en ejercicio, “efectivizados”. Su índole de “recursos”, aclaremos todavía algo más, es previa e indiferente a su utilización o no, como un depósito bancario —valga la comparación— antes de girarse sobre él.

En este plano hay que comenzar señalando que el “poder” o esa forma de poder latente que el idioma francés designa como “puissance” y el castellano como “potencia” es el gran recurso, el recurso por excelencia. Es claro, sin embargo que, como ya lo decíamos, la del poder es una noción demasiado vaga y amorfa y esa “capacidad de determinar los pensamientos y los actos de los hombres” como lo define sintéticamente MORGENTHAU representa un espectro, una zona muy ancha de recursos. Mencionamos sólo en una de las puntas de ese espectro (en sentido físico) el fenómeno tan mal caracterizado del

prestigio, o sea (tentemos una aproximación) esa capacidad de suscitar admiración, docilidad a las orientaciones que se preconicen, confianza, poder de “imitabilidad” y “ejemplaridad” que poseen determinadas personas, instituciones, grupos, ideas, etc. Mencionamos por el otro —y queda una variada gama intermedia— los medios físicos de imposición, de *coacción*, que compelen la voluntad de los hombres, quiéranlo éstos o no.

MORGENTHAU ha realizado en su obra mayor un largo inventario de todos los elementos concretos que involucra el concepto de “poder” o “fuerza nacional”. Así incluye en él el “territorio” y sus características —montañoso o llano, insular o sin fronteras naturales— y las consecuencias que ello posee para una guerra defensiva.

Junto al territorio, los “recursos materiales naturales” y al lado de estos la “capacidad del aparato industrial” y el flujo de bienes susceptibles de ser creados por los tres sectores —primario, secundario y terciario— en cuanto “ingreso nacional” bruto o líquido, “renta nacional”, etc. La “fuerza militar” tanto en términos de calidad como de cantidad y en todos sus aspectos: nivel de entrenamiento, amplitud de la masa eventual de combatientes, aptitud de los “cuadros”, tecnología, liderazgo, etc., forman otro rubro decisivo. También lo es la “población” tanto en cuantía como en capas de edades a las que hicimos referencia entre los determinantes demográficos. Pero igualmente son, por último, de fundamental relevancia los que MORGENTHAU llama “factores cualitativos”, es es, la índole del “carácter nacional”, el nivel de moral pública y privada de la población, el grado de “integración” o “identificación” recíproca que todos los sectores sociales y regionales de una población nacional presentan, la “calidad del gobierno”, tanto en términos de su capacidad como del grado de apoyo utilizable que de la ciudadanía reciba e, incluso, por fin, esa calidad de su diplomacia que en determinadas circunstancias —piénsese en la historia de las relaciones hispano-portuguesas en los siglos XVII y XVIII— puede suplir la foljedad de muchos de los otros rubros del precedente inventario.

Un sociólogo francés ya citado, FREUND, volvió a plantearse hace unos años si los recursos y medios del poder todavía podrían ser distribuidos en las dos categorías clásicas de la “astucia” y de la “fuerza” que Maquiavelo acuñó y puso bajo los símbolos respectivos del zorro y del león. No es esta cuestión, naturalmente a debatir ahora pero vale, sin embargo, la pena precisar algunos recursos que se alinean del lado de las formas intelectuales del poder.

El *conocimiento*, la percepción de la realidad presente, de lo que efectivamente ocurre y la posibilidad de previsión del futuro es servida en política internacional por una variedad de instrumentos y de medios, que van desde los de la diplomacia clásica hasta los más variados y altamente informales de las actividades de “inteligencia”, de espionaje, de un gran lote de agentes discretos o secretos que cumplen entre todos la fundamental tarea de alimentar con un flu-

jo constante de “información” el estado en punto de ese “conocimiento” al que hacemos referencia. No es necesario insistir, creemos, en su índole de recurso de primera categoría y en la acción ciega que implicaría toda política internacional que no esté en condiciones de echar mano de él.

Al lado del conocimiento mencionamos las *habilidades* o las *destrezas* o, lo que tal vez más expresivamente designa el inglés como “skills” y, sobre todo, en fórmula universalmente divulgada el “know-how” (o saber-cómo). La diplomacia, además de una función, un servicio y un instrumento es, en sus calidades más íntimas justamente eso, una destreza, un saber-cómo, tejido de esa serie de atributos y capacidades ya clásicas y que el pequeño y agudo libro de NICOLSON precisa sin que sea necesario agregar nada de él.

Otra serie de recursos que debemos ahora enumerar brevemente tienen todos como común denominador ese “prestigio” del que ya hablamos y cuya naturaleza tratamos de precisar.

Como ya se señalaba al referirnos al tema, una política internacional que se ajusta rigurosamente a las pautas del *derecho internacional* —sobre todo si entra en colisión con otra que está lejos de hacerlo— suma a sus alcances este elemento que estamos repasando. Ello se acrecienta, naturalmente, si está en el caso de recurrir a los procedimientos compulsivos de cumplimiento que en el derecho internacional existen y esto aún en la circunstancia de que esos procedimientos no pudieran alcanzar un nivel de efectiva ejecución.

El *valor defendido o el objetivo* perseguido por una política internacional también son susceptibles de dotarla de prestigio. La subsistencia nacional, la paz mundial, la justicia entre los pueblos, la protección de los débiles desheredados, los procesos de “edificación nacional” (nation-building) suelen o son susceptibles de disponer de él, en caudal más importantes que las meras metas de expansión o de egoísmo nacional.

Las *ideologías*, cuya naturaleza y fuerza examinamos entre los determinantes de la política internacional representan un recurso de altísima importancia. Recuerden los asertos de RAYMOND ARON sobre su influencia. Agreguemos aquí que, en especial, desde lo que puede calificarse como la “universalización” y la “ideologización” de las pugnas internacionales es casi siempre de las ideologías y de las afinidades que éstas crean —también, naturalmente, de la identidad de intereses que el profesarlas encubre— que depende la alineación de amigos y enemigos de una potencia. Ya la guerra de 1914-1918 se libró ideológicamente como conflicto entre las democracias y la autocracia “kaiserista” pero fue, en especial a partir del choque de fascismo y antifascismo y de la Segunda guerra mundial (1939-1945) que este factor asumió su decisiva influencia. Ya desde el siglo XIX invocar en una política internacional los lemas del liberalismo, del nacionalismo, del orden social —más tarde serían también los del so-

cialismo— representó una red de arrastre de prestigio para todos aquellos Estados o grupos nacionales que se identificaran con tales ideologías. Con todo, fue en especial tras 1945 que el sistema bipolar mundial constituido por los Estados Unidos y la Unión Soviética hizo más relevante el uso de este recurso. La opción entre el capitalismo y el socialismo, entre la democracia y la dictadura, entre el mundo occidental y el totalitarismo, etc., se mostró capaz no sólo de brindar apoyos sustanciales sino, incluso, de provocar traiciones de compleja y a menudo elevada motivación y aún de reclutar esos verdaderos “ejércitos interiores” que desde 1939 y desde las invasiones alemana a Noruega y soviética a Finlandia recibieron el nombre ya clásico de “quintas columnas”.

También es recurso traducible a prestigio lo que representen ya sea la significación tradicional que una nación asuma ante el juicio exterior de ella, ya sea su anterior conducta y las reservas de “crédito”, de confiabilidad que ella pueda suscitar, ya sea, por fin, pesados más pragmática y aún cínicamente, los éxitos lejanos o inmediatos que en su gestión internacional haya sido una nación capaz de anotarse. Para poner un solo ejemplo de los tres matices digamos: de significación histórica y cultural de una nación, la que Francia representó en 1914 y 1939 por su identificación con los valores variados de la libertad, la razón, la cultura, las gracias a la vida; de crédito por la tradición de conducta internacional, el que Gran Bretaña contó por muchas décadas ante un extenso sector de la opinión mundial; de éxitos inmediatos en la gestión internacional, los que Alemania acumuló entre 1933 y 1939 (ocupación de la zona desmilitarizada del Rhin, anexión de Austria, ocupación de la región sudeste de Checoslovaquia, etc.).

Breve referencia también hagamos a un elemento ya anunciado. Si hay “ejércitos interiores” y “quintas columnas” promovidas por el embanderamiento ideológico también los puede haber promovidos por los vínculos de solidaridad con la nación de origen. El poder de impacto de los grandes contingentes inmigratorios y aún el de “colonias” establecidas desde antigua data representa un recurso poderoso. Fue usado por el Japón en 1941 y 1942 en su expansión por el sudeste asiático. Fue empleado por Alemania en Checoslovaquia y aún en la Unión Soviética y en Polonia entre 1938 y 1942. Pero también las viejas comunidades inmigratorias tienen otra forma de pesar en la política internacional, como un análisis de las influencias que operan en la orientación internacional de los Estados Unidos puede muy fácilmente mostrarlo.

Permítaseme un subrayado final a la decisiva importancia que entre los “recursos” de una política internacional —y no sólo en los de la guerra— asumen lo que más tradicionalmente se llaman “recursos económicos”. Primero, porque quedaron un poco nivelados con otros muchos en la enumeración de MORGENTHAU que sintetizamos. Y es sabido, sin embargo, que el potencial económico cuenta en la proyección internacional de las grandes naciones más que cualquier otro. Segundo, porque aclara admirablemente esta noción

de “medios no-efectivados” que con la presente categoría quisimos configurar. Cuando los Estados Unidos, por ejemplo, entraron en 1917 en la Primera Guerra Mundial y en diciembre de 1941 en la Segunda, hubo percepción extendida y clara que ese gesto decidía de alguna manera la contienda. Y no, ello no era por el poder “actual” que en esos momentos dispusieran sino por la enorme capacidad que a través de la conversión de la “industria de paz” en “industria de guerra” se ponía en marcha y que, al quedar totalmente “convertida” se haría “medio” efectivo de lucha y tan relevante como lo fue.

CONFERENCIA V

9 de noviembre de 1973

LOS LIMITES DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

Parece conceptualmente claro que si los "determinantes" que analizamos le imprimen a una política determinado curso y carácter y los "recursos" que terminamos de considerar no son inagotables, ambas percepciones llevan a la noción de que cualquier política internacional encuentra forzosamente "límites" a su desenvolvimiento. De que no es, en suma, una especie de acción libérrima cumplida en un espacio vacío, como el interestelar, sin rozamientos y sin resistencias.

Se puede conceder, cierto y en general, que la política internacional está comúnmente más desembarazada de algún tipo de límites —los que llamaremos "internos", jurídicos, morales, ideológicos, institucionales— que la política interior. De cualquier manera, esos límites interiores existen con variada fuerza y hay además una segunda clase de limitaciones, externas, de hecho o "fácticas", que son sumamente efectivas.

Los límites diversos a que una política internacional está constreñida son muy difíciles clasificar y de graduar: digamos, con todo, que hay una especie de espectro que va desde los límites que son calificables de "internos" hasta aquellos que lo son de "externos". Los primeros serían aquellos que dependen más de la aceptación de su propia validez por parte de los actores; los segundos serían aquellos cuya incidencia estaría impuesta por la fuerza de los hechos.

Iniciando el examen digamos que pese a la "Machtpolitik" (política de poder) y a sus variadas expresiones hay *límites morales* que una política internacional encuentra.

Una nación madura y responsable no puede hacer cualquier cosa desde el punto de vista ético, aún con poder material para hacerlo sin grave daño a su prestigio, a sus alianzas, a sus posibilidades futuras en el escenario internacional.

El español JOSE LUIS ARANGUREN que estudió en un penetrante libro las relaciones entre moral y política subraya uno de los aspectos que hacen más difíciles un análisis sistemático de las relaciones entre estas dos formas de la acción humana. Pues de lo que se trata en verdad es de saber ¿de qué moral estamos hablando? La solución del problema no es, como es fácil de advertir, la misma si contrastamos la tarea política con la que MAX WEBER llamó una “ética de la convicción” o con lo que él mismo denominó una “ética de la responsabilidad”. La primera es, digamos sintéticamente, una moral que persigue fines absolutos e incondicionados sin atención especial a las consecuencias que esa inflexibilidad pueda aparejar. Una “ética de la responsabilidad” atiende por el contrario a la relación de medios a fines, a los costos de una acción, a sus consecuencias mediatas o inmediatas posibles, etc. También en la misma línea y en relación especial con la acción internacional ARNOLD WOLFERS distinguió entre esa ya caracterizada moral de “convicciones absolutas” y lo que él llama una “moral no perfeccionista”, que sabe que la conducta humana se moviliza de acuerdo a determinados valores (digamos la “utilidad”, la “bondad”, la “justicia”, la “verdad”, etc.) pero conoce también que no pueden servirse a todos al mismo tiempo y debe hacerse el sacrificio inexorable de algunos.

Planteada así esta posible dualidad de morales parece obvio que sean las del segundo tipo —de “la responsabilidad”, “no-perfeccionista”— las que un Estado-Nación siga en el mejor de los casos, un punto que mucho tiene que ver con el tema del “interés nacional” que pronto plantearemos y con el “realismo político” vinculado a su interpretación habitual.

De un modo u otro aún cuando el problema se solucionara al nivel imper-sonal del Estado no debe olvidarse que una política internacional es regentada por seres humanos concretos y que a esos seres humanos esa gestión de una política exterior es suceptible de plantearles agudos conflictos entre las normas de moral pública, social y aquéllas de índole más privada, íntima y personal. La “conciencia desgraciada” de que habla la filosofía, el asumir lúcidamente la responsabilidad de un mal considerado necesario puede llegar a ser una encrucijada habitual en la conducta del dirigente político moderno dotado de sensibilidad moral. Esto, en especial a partir de fines del siglo XVIII en que se rompió lo que se ha calificado una “ética internacional de grupo”, una verdadera comunidad de reglas de lo admisible y lo inadmisibles que vinculaba entre sí a todos los gobernantes y diplomáticos de Europa y en las que las pasiones nacionales no eran tan intensas como para no permitir la existencia de verdaderas reglas de juego por todos respetadas.

En realidad, ya en 1756 y como anunciando los nuevos tiempos el inglés EDMUND BURKE se refería al “misterio de iniquidad de la “razón de Estado”, un criterio por el cual la verdad debía ceder a la simulación, la honestidad a la conveniencia y la humanidad al interés y que había decidido, según él que *todos los hechos buenos de la historia internacional no fueran capaces de llenar diez páginas...* La circunstancia de que un mismo comportamiento humano pueda variar su significado moral si es cumplido en beneficio de su actor o en el de alguna entidad impersonal de patria, causa o partido representa uno de los más graves y tal vez insolubles problemas de este “límite moral” del que razonablemente MORGENTHAU sostiene que no debe ser *ni sobrestimado ni subestimado*.

Menos complejos son, sobre todo si nos atenemos a lo ya explicado, los límites que pueden calificarse de *ideológicos*. Una nación, en suma, no puede actuar en el campo internacional, por lo menos a gran escala, contra lo que establemente representa en su organización interna. Digamos, si socialista, contra el cambio social revolucionario. Si capitalista, contra un orden social basado en la propiedad privada. Si auténticamente democrática contra las libertades personales y sociales en otras naciones. Por lo menos sin grave daño a su prestigio.

También hay *límites jurídicos*, fijados esencialmente por el grado de efectividad, relativa pero sustancial que en muchos aspectos ha alcanzado el Derecho Internacional. Los compromisos internacionales que se han contraído, los grandes documentos internacionales que se hayan firmado, las mismas limitaciones a la soberanía que se hayan aceptado pertenecen a esta clase. Es claro, sin embargo, que más allá de su efectividad factible representan limitaciones puramente morales, como creemos que es el caso del contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Y en otros, inversamente, como fue el caso de la Enmienda Platt impuesta a Cuba entre 1901 y 1934 o el del tratado soviético-checoslovaco —Brezhnev-Husak— del 8 de mayo de 1970 que admite limitaciones a la soberanía nacional el poder de hacerlos efectivos como instrumentos jurídicos se parece demasiado a un poder de coerción directa que bien hubiera podido prescindir de ellos.

LOS LIMITES JURIDICO-POLITICOS INTERNOS

Mucho más complejos e interesantes que los anteriores son los límites que conllevan los *procedimientos jurídicos internos de una sociedad*.

Los principios de la libertad de opinión, la publicidad y el consentimiento o aprobación legislativa de las más grandes y trascendentales decisiones en materia de política exterior constituyen trazos esenciales de las llamadas “sociedades pluralistas”, modernas y de sus sistemas políticos basados en gobier-

nos representativos, limitados y responsables, sujetos al contralor de la opinión pública y a la renovación periódica por medio de procedimientos electorarios.

METTERNICH, citado por NICHOLSON llamaba a la "opinión pública" *meteoro malévolos lanzado sobre Europa por la Divina Providencia* y el penetrante crítico de "la democracia en América", el francés ALEXIS DE TOCQUEVILLE sostenía que la democracia era incompatible con la política internacional. Fácil es entender que tanto uno como el otro concebían la política exterior al modo clásico, esto es, como una actividad racional y continua, no sometida a los vaivenes de la opinión y a los quebrantamientos de la palabra dada, deliberada en secreto o en discreción fuera del ámbito de las grandes pasiones populares. Y sin fallar en el asunto digamos al margen, que ejemplos de atolondramiento de las grandes masas no faltan por cierto en la historia, desde la ciudad griega hasta las multitudes ululantes de entusiasmo que recibieran en Londres y París a NEVILLE CHAMBERLAIN y a EDOUARD DALADIER después de la rendición de Munich.

En lo sustancial, empero, la realidad ha superado en buena parte el conflicto y tras la ola de animadversión contra "la diplomacia secreta" que marcaron los años posteriores al Tratado de Versalles, se acepta que las negociaciones internacionales sean secretas o por lo menos muy reservadas aunque a la vez se exige que sus resultados se hagan públicos en un plazo más o menos breve.

La intervención de los cuerpos legislativos en la gestión internacional continúa sin embargo siendo un punto neurálgico y la existencia contemporánea de guerras sin declaración formal, de formas parabólicas diversas, de "guerras de apretar botones" cuyo proceso no admitiría la más mínima dilación no han hecho más que agravar el problema. Ya en 1859 MARX hablaba de las *guerras extraparlamentarias* que el gobierno inglés desencadenaba en Asia y cuya extensión a Europa —que no sucedió— precedía. Entre 1971 y 1973 el caso ELLSBERG, la revelación de los "papeles del Pentágono" y el episodio de la "escalada del golfo de Tonkín" prueban que la cuestión sigue en pie y que no son nada fáciles de compatibilizar las prescripciones del sistema jurídico interno, las exigencias casi siempre desmesuradamente entendidas de la "seguridad nacional" y las ambiciones e ilusiones de los grupos civiles o militares que hacen un señuelo de ella.

ANTIGONA, el personaje de la tragedia del mismo nombre, de SOFOCLES le preguntaba irónicamente a su tío CREON cuando éste manifestaba su decisión de no reconocer límite a su voluntad *si iba a ser rey en una isla desierta*. La existencia de "los otros", la existencia de un "equilibrio internacional" que existe justamente para no ser roto y para que implique graves riesgos al tratar de hacerlo constituyen de seguro los *límites externos* más considerables de una política internacional. Cada uno de los "ítems" de los recursos de la fuerza nacional recapitulados por MORGENTHAU son asimismo un límite externo y

contraer compromisos internacionales más allá de lo que ellos permiten configura esa situación de *insolvencia* a la que hizo referencia WALTER LIPPMAN y a la que volveremos a aludir muy pronto.

No todos los límites externos o de forzosa aceptación operan desde fuera de una sociedad y el politista francés JEAN-WILLIAN LAPIERRE menciona un caso que es común a la mayor parte de las naciones actuales. El Estado-Nación se encuentra, en síntesis, con la existencia de poderes que lo resisten y desafían y lo que se llamó clásicamente la "sociedad civil" no es la única sociedad global. Para el hombre de hoy "la" Nación no es la única sociedad puesto que participa de otras y es entonces innegable el factor debilitante y limitador que las fidelidades "cruzadas" representa en el poder de una sociedad. La lealtad, junto a la lealtad de la nación, a los grupos "trans" o "supra" nacionales de carácter religioso o ideológico no tiene en este punto otro significado y, en cierto modo, los sistemas totalitarios de organización son un intento de réplica, violento y extremado, a esta habitual realidad de unas "fidelidades cruzadas".

LA OPINION PUBLICA INTERNACIONAL

El tema de la acción de las ideologías, el del Derecho Internacional, el del prestigio nos han llevado a adelantar referencia a este fenómeno huido pero para nosotros incontestable que es la *opinión pública internacional*.

¿Quién lo constituye? Cuando la misma pregunta la planteó la ciencia respecto a la opinión pública interna la crítica sociológica subrayó que esa fuerza que caracterizó en los tiempos de oro de la "democracia limitada" los llamados "regímenes de opinión" venía a ser concretamente la de las clases alta y media dotadas de instrucción superior, cierto nivel de ingreso que les daba relativa o tal independencia, lectura de determinados periódicos y libros y acatamiento a ciertos modelos y prestigios. Presentando distintos índices de espontaneidad o de manipulación por influencias, de cualquier manera esa forma histórica de la "opinión pública" es cualitativamente diferente a los fenómenos de opinión, mucho más pasivos, de la llamada "sociedad de masas".

Volvemos a nuestra pregunta. ¿Cómo se delimita y qué fuerzas modelan la "opinión pública internacional"? Sin ánimo de paradojas y a título de hipótesis vamos a seguir el mismo método que alguien propuso cuando, discutiéndose en Francia qué eran los intelectuales, sugirió que la pregunta debía contestarse: los lectores de "Le Monde". Tal vez la opinión pública internacional la formen también los círculos influidos por menos de una decena de grandes diarios del ámbito noratlántico: con posibles adiciones o restas digamos: una derecha formada por "L'Osservatore Romano" (pero sólo en unos pocos temas) y más en general por "Il Corriere della Sera", "Le Fígaro" y "The Times" de Londres; un centro integrado por los dos grandes norteamericanos del "New York Times" y el "Washington Post" y una izquierda liberal formada por el

“Guardian” londinense y el ya nombrado “Le Monde”. Algunos episodios hay, relativamente lejanos, que podrían verificar la fuerza de estos entrelazamientos de opinión autorizada; uno de ellos fue el de la actitud euro-norteamericana ante la España de Franco después de 1945. Acontecimientos más recientes como el de las denuncias de los tratamientos represivos en Brasil en 1970 por órganos de la categoría del diario vaticano, el “Times” y “Le Monde” tienden a confirmar la realidad, la existencia de estos hacedores de opinión internacional.

Sobre su auténtico impacto, claro está, puede disentirse. MORGENTHAU, escéptico, sostiene que la opinión pública internacional no ha impedido nada, y tal vez tenga razón si nos referimos a grandes fenómenos globales de violencia. Más discutible es el que carezcan de una cierta fuerza correctora o inhibitoria una vez producidos esos fenómenos, un poder de amortiguación a largo plazo que no es enteramente desdeñable. COBBAN afirma, no sin argumentos, que a la existencia de una opinión pública internacional se debió durante largo lapso de la historia la supervivencia de las pequeñas naciones.

POLITICA INTERNA Y POLITICA EXTERIOR

Alto interés posee la cuestión de las relaciones entre ambas pero los múltiples aspectos posibles de ellas nos obligan a una sistematización.

Primero: hay una interacción entre política interna e internacional así como una clara tendencia a borrarse la línea de demarcación entre ambas. MORGENTHAU sostiene que las dos son manifestaciones de las luchas por el poder y por alcanzar metas, y pone como ejemplo la puja de la “guerra fría” entre la U.R.S.S. y los Estados Unidos por *las mentes de los hombres* como una universalización de conflicto que no reconoció diferencias entre ambientes nacionales internos y ambientes exteriores. SCHWARTZENBERGER recuerda a su vez las reflexiones de LORD CURZON sobre la artificialidad de la división entre “home affairs” (asuntos domésticos) y “foreign affairs” (asuntos exteriores) tal cual se practica en la administración inglesa. Habría observado el famoso negociador que los “foreign affairs” eran los más domésticos de los asuntos, en cuanto tocaban más a fondo el bolsillo del contribuyente en tiempos en que Gran Bretaña afrontaba una gravísima carga de responsabilidades internacionales.

A nivel más teórico el pensador marxista italiano ANTONIO GRAMSCI subrayaba que “las relaciones internacionales son la consecuencia de las relaciones sociales fundamentales en vigor dentro del Estado” pero existiendo también una relación de “interacción”, de tipo dialéctico, si las relaciones sociales determinan las relaciones internacionales éstas, a su vez, determinan, fortalecen o debilitan las relaciones sociales, y así sucesivamente.

Dos direcciones presenta entonces, como es natural, esta "interacción" y GEORGE LISKA destacan que existe una posición "liberal doctrinaria" que querría transferir al dominio exterior la primacía del derecho y el sistema de derechos y garantías que regulan el orden interno, mientras otra posición, "realista", admite la inaplicabilidad de esta proyección y se inclina por una política exterior netamente distinta. Recordemos por nuestra parte la ya explicada distinción de CARL SCHMITT entre el "adversario" y el "enemigo" según actúe el rival en el plano interno o en el plano externo. LISKA se inclina finalmente por la idea de un "*continuo*" en las formas posibles de relación de control pasando de la aplicación competitiva o coercitiva de la fuerza física (política exterior) a una compleja interacción de respuestas competitivas y cooperadoras normativamente ordenadas, reguladas por un consenso fundamental y una autoridad reconocida por todos (política interior).

INFLUENCIA DE LA POLITICA INTERIOR

Segundo: obvia es la influencia que el sistema político interior de un Estado tiene en su proyección internacional y F. DUNN ha insistido, entre muchos otros, en la imposibilidad de comprender una política internacional sin conocer las condiciones internas de cada Estado.

La política internacional, comencemos, constituye siempre de alguna manera *un reflejo* de la acción de sus fuerzas políticas internas y de la estructura de poder nacional no sólo en términos político-partidarios sino también, y más hondamente, social. Recordemos a mero título de ejemplo que la política internacional de Brasil gestionada por OSVALDO ARANHA durante el primer período varguista, la orientada por JOSE C. MACEDO SOARES durante las presidencias de QUADROS, la inspirada por SANTIAGO DANTAS durante el mando de GOULART y la regida por VASCO LEITAO DA CUNHA bajo el mariscal CASTELO BRANCO fueron tan diferentes como los sistemas de poder interno que expresaban. Pongamos también a título de ejemplo el monolítico "occidentalismo" de la orientación internacional alemana fijada por ADENAUER y VON BRENTANO y la "Ostpolitik" de WILLY BRANDT y WALTER SCHEEL.

Pero una política interior influye igualmente en la internacional a través de los intereses sectoriales y sociales que tenga que atender (ya nos referimos a esto a propósito de los determinantes económicos sociales), a través de las presiones político-partidarias o de las minorías nacionales que actúan sobre ella y a través, incluso, de la selección del personal exterior (según se denuncia desde hace décadas en los Estados Unidos con la concesión de las grandes embajadas a los mayores contribuyentes financieros del candidato presidencial triunfante).

Pero en una sociedad política sometida a la pugna electoral periódica las motivaciones representadas por la conservación o el incremento de un apoyo político masivo son muy susceptibles de influir la orientación internacional del Estado. También en este punto la historia reciente de los Estados Unidos a lo largo del conflicto de Vietnam ofrece un rico, significativo material de análisis.

A estas observaciones agreguemos con la más absoluta objetividad que el poder de incidencia de la política interna en la exterior suele variar sustancialmente con el grado de control que el sistema de poder político ejerza o sea capaz de ejercer sobre la sociedad, es decir, sobre la capacidad de ésta de articularse política al margen de los designios de aquéllos que detentan el poder estatal. Esta capacidad de articulación independiente es habitualmente muy baja en los sistemas llamados "monocráticos" o más tradicionalmente "dictatoriales" y puede ser muy alta en aquellas sociedades, como la mayor parte de las del mundo noratlántico, de tipo "pluralista".

ACCION DE LA POLITICA EXTERIOR EN LA POLITICA INTERNA

Tercero: Decía WEBER ya hace muchas décadas que todas las formas políticas son organizaciones de fuerza pero el modo o proporción en que se usa o amenaza usarse hacia afuera esa fuerza contra otras organizaciones análogas ejerce una influencia específica en la estructura y destino de las comunidades políticas.

Seguramente, precisamos ahora, es en su fisonomía amenazante de riesgo o contingencia difícil para una sociedad nacional, que la determinación política exterior ejerce mayor influencia en el orden político interno.

Tratando de sintetizar en un concepto la situación de las dos superpotencias durante los años de la "guerra fría" HAROLD LASSWELL definió la realidad del *Estado-guarnición* ("Garrison-State"). Sería aquel caso en que el volumen y carácter de los riesgos externos de una nación provocan la militarización de toda la sociedad y la conversión del "valor-seguridad", a veces desmedidamente entendido, como criterio único de política.

A veces esta amenaza exterior puede ser positivamente estimada como un factor unificador de las tendencias sociales a la dispersión y el conflicto interno, una posibilidad que ya oteó MAQUIAVELO y que expresa admirablemente un texto de 1815 de nuestro ARTIGAS, emitido ante la aparente inminencia de una expedición reconquistadora española. Allí afirmó que esa amenaza *hasta era necesaria, en momentos en que tratándose de cimentar con el mayor vigor el restablecimiento del espíritu público en la fraternidad de todos los pueblos, se necesitaba un objetivo que, con exclusión de todo otro, reclamase los cuidados de todos.* También Charles de Gaulle, siglo y medio más tarde, se referiría —y fue una de sus ideas predilectas a esas vastas empresas que son

capaces de compensar los gérmenes de dispersión que un pueblo lo lleva dentro de sí. Agreguemos todavía que la noción de la política como “actividad competitiva”, según la expusimos, tiende a subrayar la obvia racionalidad de estas reflexiones.

Aquí, sin embargo, debe distinguirse. En primer término, y según lo enfatizan los textos anteriores, es indudable que el riesgo exterior al tiempo que conforma en grado variable la política interior es, en cuanto suscita una respuesta dada a su desafío, una reacción a su impacto, es, repetimos un valioso “indicador”. ¿De qué? Sin duda el grado de consistencia, de integración, de “entereza” y hasta de viabilidad que un grupo nacional posee y del que la guerra y el éxito en ella es marca-límite.

Diferenciamos sin embargo este significado de lo que con sentido peyorativo significa una “manipulación” de cortas ambiciones con vistas al sostenimiento de un poder interno inseguro. El agitar la amenaza exterior es tal vez la más conocida de las “estrategias de derivación” a que la presión que representa el disentimiento interno, los conflictos virtualmente insolubles, las demandas imposibles de afrontar suele ser sometida. Entre 1930 y 1950, más o menos, la cuestión de los límites del sur para Colombia, los del norte para Perú, los del Oeste para Ecuador representó un señuelo eficaz para esa acción de “derivación” al que numerosos gobiernos recurrieron repetidamente.

Distinta a su vez a las dos variantes recapituladas es aquella posición que hace de lo que en Alemania se designa como “Der Primat der Aussenpolitik” (“el primado de la política exterior”) una especie de norma ideal, de programa supremo de acción. Reflejando la que NICOLSON llamaba “concepción heroica de la política exterior”, ve en la sociedad nacional una serie de elementos criminalmente disociados que han de ser estructurados en un monolítico conglomerado de poder. Un conglomerado de poder al que todas las actividades sociales y humanas deben subordinarse y funcionalizarse con vistas a una expansiva, explosiva, victoriosa proyección hacia el exterior. Se trata, como es obvio, de una postura de neto corte totalitario aunque pueda adoptar versiones más razonables y compartibles. Tales son, a nuestro juicio, la de la nación como una *unidad de destino en lo universal* según el español JOSE ANTONIO PRIMO DE RIVERA afirmara y aun la *política misional* (un meternos donde nadie nos llama) que el también español EUGENIO D’ORS prohijsara. Un libro juvenil “La clase dirigente” del argentino MARCELO SANCHEZ SORONDO desarrolla estas ideas con el brío estilístico que harían de él después uno de los grandes escritores políticos de su país.

Después de tan trascendentales planeos se presenta bastante desfavorecida una modalidad sin embargo importante. La política exterior influye también en la política interna como factor de decisión electoral si bien ello, por las razones que ya se han expuesto, no sea fenómeno frecuente ni regular.

Cerremos entonces este cotejo entre política interna y exterior con un aspecto ya repetidamente marcado. Por su mayor consistencia "tradicional", por el ámbito más cerrado que el interno en que se planea, por ejercerse en un espacio, el internacional, menos "normado" que el interno, las modalidades y estilo de una política exterior pueden diferir mucho de las de la acción política interna. WOLFERS señala en el caso de Gran Bretaña y los Estados Unidos el contraste entre el hábito interno de *orden, legalidad y paz* y la acción exterior de *duras luchas, violencia y prácticas maquiavélicas*. El historiador monárquico JACQUES BAINVILLE en su historia de la "Tercer República" francesa se complació en señalar la discordia entre las incesantes luchas de los partidos y la persistencia y racionalidad de la política exterior de DELCASSE. Y pertenece al historiador inglés LIONEL KOCHAN en su libro "The making of Modern Russia" ese otro cotejo aún más relevante que representó la invariable línea pacifista de la política soviética entre Locarno y 1935 en tanto que en el interior del país y de su "clase política" se libraba la feroz pugna por el poder entre las fracciones de TROTZKY y STALIN.

CONFERENCIA VI

12 de noviembre de 1973

LOS FINES DE LA POLITICA INTERNACIONAL

Sería muy legítimo pensar que se ha demorado demasiado la consideración de los fines o las metas de una política internacional. La acción humana (y cualquier tipo de actividad política entre sus muchas modalidades) es, básicamente una *actividad teleológica* (de la palabra "telos" o "fin"). La actividad política, expresémoslo más claramente, no es "gratuita", tiene *propósitos, objetivos*, sigue *metas*, obedece a *finés*. Ello no quiere decir, y tal vez tal circunstancia justificara haber tratado otros aspectos, que la acción política no sea nada más que teleológica: hay un ancho margen en ella para la actividad automática y la rutina; muy frecuentemente el esfuerzo social hace explícitos sus fines cuando ya se encuentran en curso de cumplimiento.

Existe en general un acuerdo en admitir —ARON entre otros— que los Estados se dan, o pueden darse, una gran pluralidad de fines, que sus objetivos internacionales se hallan tan determinados por sus valores culturales tradicionales como pueden serlo por la decisión libre, esencialmente subjetiva, de los que están en condiciones de prefijarlos. Esto, claro está, en circunstancias normales puesto que hay situaciones de extrema compulsión —piénsese en un ataque abierto o encubierto por parte de otra potencia— que la misma circunstancia prefija rigurosamente tales fines.

Como lo señalaremos con un catálogo muy abreviado de los principales objetivos posibles de una política internacional la tarea de ordenarlos no es nada sencilla y aun puede resaltar a la mirada más superficial que esos objetivos son de diferente clase y nivel. Muy adecuadamente a nuestro juicio, el ya citado

JULIEN FREUND distingue tres tipos y los vincula a las que él llama una determinada "dimensión".

Los *finés*, para comenzar, tienen relación con lo que puede llamarse el área más vasta de los propósitos políticos. Por ello se vinculan con la *dimensión eskatológica de la política* (de "eskatón", término de la teología que designa la "ultramundinidad" o las "postrimerías" o el destino humano tras la muerte). Ejemplos de "finés" en tal acepción serían la "ciudad de Dios", "el reino de Dios", "la sociedad sin clases", "la sociedad de la abundancia", u otros términos semejantes acuñados por la esperanza religiosa o las utopías profanas.

Las *metas* (o "goals" o "buts") representan un tipo de designio más cercano, más asequible, como es el caso de determinados planos de "seguridad", de "consenso" o "concordia", de "bienestar" o de "paz", vinculándose con lo que FREUND llama *la dimensión teleológica* de la política.

Los *objetivos*, por último, responden a la *dimensión tecnológica* de la política y se hallan bastante próximo a los que inmediatamente estudiaremos como "medios". Son objetivos, explica el autor seguido, todos los fines que tienen que concretarse en *realizaciones espacio-temporales forzosamente variadas*, situación que puede ejemplificar en política interna el logro de una determinada tasa de crecimiento económico y en política exterior una rectificación de límites, la paz de una región, etc..

En una de sus obras más ambiciosas, "Paz y guerra entre las naciones", RAYMOND ARON intentó no hace mucho una clasificación rigurosa y exhaustiva de los objetivos de la acción internacional, diferenciándolos en *objetivos abstractos* aquéllos que responden a la "naturaleza de las ventajas que los Estados buscan" y *objetivos concretos* o calificables "por la naturaleza del fin perseguido". Sintetiza los primeros en la "seguridad", la "potencia" y la "gloria" y entre los segundos sitúa el "espacio", la "tierra" y las "almas". La construcción intelectual de ARON ha sido revisada y criticada agudamente por su compatriota J. B. DUROSELLE y no puede demorarnos en la exposición. Pero digamos abreviadamente que bajo sus fórmulas es posible señalar algunas metas con las que volveremos a encontrarnos: la extensión territorial, la adquisición y el incremento de la riqueza o los recursos económicos, la seguridad, el prestigio, el honor, la propaganda ideológica ligada a la significación nacional y el aumento de "súbditos" o más llanamente de hombres subordinados mental y físicamente al centro de determinado poder nacional.

Más utilidad presenta a nuestro juicio el planteo de ARNOLD WOLFERS.

Un Estado oscila según él entre un *polo de potencia* y un *polo de indiferencia*. Entre ellos distingue tres actitudes básicas de los Estados. Son, primero, la *auto-extensión*, impulso no forzosamente inmoral, ya sea de ampliar un do-

minio o reconquistar un territorio perdido; segundo la *auto-preservación*, actitud de las naciones satisfechas en defender lo suyo, ya sea su territorio, sus zonas de influencia, etc. (Podría observarse, digámoslo al pasar, que con la reivindicación de las doscientas millas marítimas muchos Estados han pasado de la segunda a la primera actitud). Llama WOLFERS a la tercera actitud *auto-abnegación*, o sea tendencia a trascender “el interés nacional” en nombre de valores universales de solidaridad, de paz, de respeto al derecho. (Enseguida discutiremos la posibilidad de esta “abnegación” y trataremos de señalar que en la misma categoría del “interés nacional” pueden entrar determinadas dosis de “generalización” y “compatibilización” con otros intereses que lo ensanchen sin romperlo y, sobre todo, sin suponer que se renuncia a aquél).

Discriminando en los que llama *objetivos* realiza WOLFERS tres distinciones entre ellos. Hay —categoría A— *finés de posesión*, o sea fines de adquisición de un beneficio económico, moral, político, etc., y *finés de medio* (“buts de milieu”) cuyo sentido radica en organizar y reorganizar un ambiente internacional en forma que beneficie o sea compatible con los designios de una nación determinada. Existen luego —categoría B— *finés nacionales directos* o sea aquéllos que encierran a la sociedad global y *finés nacionales indirectos*, esto es, aquéllos que atañen solamente a los intereses de un grupo de ciudadanos. También, por fin, integran una categoría C —los fines de tipo *ideológico o revolucionario o universal* y los *finés nacionales tradicionales* y, en cuanto tales, limitados en el espacio.

Para WOLFERS, finalmente, no puede hablarse de *objetivos* cuando los estadistas o los orientadores de la opinión se limitan a manifestar ideales o abrigar esperanzas sino cuando los fines se hallan ligados a otras variables: riesgos, apuestas, resultados previstos, una estrategia en función de los fines, etc.

EL “INTERES NACIONAL”

Aboquémonos así, con algunas nociones despejadas, a este concepto fundamental de toda política internacional.

El de *interés nacional* parecer ser el principal rector, guía, tal vez indesplazable de toda política internacional por lo menos mientras existan “las naciones” como tales. Dice SCHWARTZENBERGER que en cualquier tipo de sociedad autocrática o democrática, el auto-interés (self-interest) conforma los motivos operativos más racionales y que si los hombres de Estado pueden equivocarse respecto a él —por ejemplo, substituir un interés real por uno imaginario— no pueden renunciar de antemano a tenerlo como guía.

Reconozcamos sin embargo de entrada la relativa mala fama que el concepto se ha ganado, aunque apuntando de seguido cuáles son los motivos que

mantienen su vigencia. El "interés nacional" como criterio apareció siempre estrechamente vinculado a la muy equívoca categoría a que tendremos que hacer referencia de "la razón de Estado". Los dos se vinculan claramente en su origen con el impulso de fragmentación, de egoísmo, de insolidaridad que representó el crecimiento de los Estados-nacionales frente al ideal cristiano de una unidad moral y social de los hombres, y de un orden moral riguroso por encima de los Estados. Pese a ello la realidad del mundo lo haría aceptable, sosteniendo ARON que las naciones son egoístas y no pueden dejar de serlo y siendo tal cual es el mundo de los hombres no se les puede reprochar que lo sean.

Las razones de la supervivencia de la noción nos resultan, empero, más concretas que las que ARON subraya, especialmente dos fundamentales.

Sobre los gestores de una política internacional pesa normalmente, o puede hacerlo, la conciencia de que están en sus manos intereses que no son los suyos propios sino impersonales o colectivos aunque al mismo tiempo los más cercanos, los más atendibles, los más, usando el término evangélico, "prójimos". En suma, que el Estado no tendría derecho a la abnegación porque los efectos de esa renuncia se haría a costa de sujetos concretos, efectivos, de "carne y hueso" que no son, obviamente, la personificación, la abstracción del Estado mismo. MAHAN afirmaba en 1900 que los responsables de una política internacional "no tienen derecho" a seguir otro criterio siendo agentes o mandatarios y no principales.

Con todo, lo que hace el valor permanente de la idea de "interés nacional" es su propia enorme latitud y esa aptitud sintética que hace que su invocación evite explicitar, tarea a menudo trabajosa, cuáles son los motivos directos de una acción internacional.

¿Porqué esta latitud, esta amplitud?

La misma noción de "interés", tan universalmente usada es muy equívoca y poco nos ayudan algunas definiciones de él, como la de que es "la voluntad teleológica" —finalísticamente— orientada. Muchos niveles diferentes tiene cualquier interés posible y creemos buen ejemplo de esa variedad recordar al respecto una reflexión que MARX —en esto mucho más sutil que sus divulgadores— hacía en uno de sus estudios sobre la política francesa. MARX hablaba de un "interés individual"; que sería el más posesivo, inmediato y hasta inescrupuloso, y de un "interés corporativo" o sectorial en el cual los intereses privados de los componentes ya se presentarían más armonizados y más decorosamente presentados. También hablaba de un tercer tipo de interés, el que él llamaba el "interés general de clase" en el que determinados ingredientes de autolimitación y moderación impuestos por una percepción más

aguda de la realidad hacían de esta última forma un impulso de imposición bastante diferente del de las dos anteriores.

MARX no aceptaba —por regla general— ningún elemento de universalización auténtico —sólo el mentido o “ideológico”— de este nivel de interés más amplio. Sin embargo el análisis histórico y social nos muestra el interés o la voluntad orientada de los grupos humanos no sólo aceptando numerosas limitaciones de orden ético-social o simplemente impuestas por lo que se cree “lo factible” a alcanzar. También nos muestra esos mismos “intereses” admitiendo procesos de generalización y de compatibilización capaces de darle una fisonomía muy distinta a la extremadamente afirmativa inicial.

Para quien quiera soslayar el planteo algo complicado que precede sinteticemos brevemente que el interés de los individuos de los grupos y de las naciones es un impulso afirmativo que, aun invariable en su raíz, debe admitir al operar una variedad de limitaciones que se originan en los valores medios que dominan en una sociedad, en vallas institucionales y legales de diversa naturaleza y aun en el cálculo de las reacciones o “contra-efectos” que una persecución implacable del propio interés sean capaces de aparejar. Por todo ello representa una categoría de manejo necesario pero sin nada de lo cerrado, estrecho o predeterminado que algunos simplismos suelen atribuirle.

Más importante todavía es —en segundo término— que si hablamos del “interés” de un individuo, de un grupo o de una nación no precisamos de ninguna manera el contenido o el norte de ese interés, no explicamos *en qué*, o *por qué* o *de qué* un sujeto está interesado. Esto hace que la noción de “interés nacional” sea una especie de categoría “formal” o “vacía”, un recipiente susceptible de llenarse con los más variados contenidos y designios, desde los más posesivos, los más “predatorios” a los más generosos, compartibles o universales. Mientras que para algunos, caso de CHARLES BEARD, autor de una obra capital sobre el tema, el interés nacional se identifica con el “bienestar”, para otros —MORGENTHAU, WOLFERS y muchos más— él se consustancia con la “supervivencia nacional” y ambas interpretaciones no agotan, como es obvio, todas las posibilidades. Caben, en suma, en este “criterio regulador”, como con razón sostiene DUROSELLE, todas las metas, los fines y los objetivos, lo que hace, según él, que sea imposible reducir a un solo tipo el “interés” que los estadistas siguen y haya entonces que recurrir al examen de los objetivos concretos.

Todo esto explica de sobra que el de “interés nacional” no sea, como lo subraya con cierta pedantería MORGENTHAU un *concepto científico*, dictamen al que bien podemos acceder para destacar después que no fue en condición de concepto científico —que ha de ser “unívoco”, “inequívoco”— que fue concebido sino como instrumento de los impulsos y las pasiones de los hombres (las que más bien prefieren determinada vaguedad), lo que no quiere

decir, por otra parte, que no sea científicamente “estudiable” como cualquier otra fórmula del lenguaje o cualquier expresión política. Ciertamente es que, como lo sostiene ARON la utilidad máxima que la noción de interés nacional prestó se dio en aquellos tiempos, anteriores a la Revolución Francesa, en los que poseía un sentido inequívoco y respondía a un firme código de lo legítimo y lo ilegítimo. Con todo aún puede defenderse como un artificio útil, en cuanto da —hacia afuera, en una sola fórmula— las diversas motivaciones que pueden operar en una política internacional y en cuanto exige —hacia adentro por lo menos para los orientadores más responsables de una política— la reflexión crítica de si tal o cual propósito responde a un auténtico “interés nacional”.

Dejamos para el final aunque ya haya sido adelantado, lo que importa su evidente naturaleza “ideológica”.

Ya decíamos que pertenecía a la esencia misma de una política internacional el “globalizar” a la nación y a su interés todos los objetivos que se persigan, todos los logros que se alcancen y todas las pérdidas que se sufran y esto como paso previo, o preliminar a asignar los frutos de esos logros, a distribuir las cargas de esas pérdidas a los distintos sectores y grupos que integran la sociedad.

MORGENTHAU sostiene que el “interés nacional” puede identificarse tanto con los propiamente tales como con los que él llama *subnacionales* que pueden ser los de los grupos económicos más poderosos, o los de otras minorías sociales, o raciales o nacionales. Un Estado-Nación probablemente no confesará jamás que los objetivos exteriores que persigue son los de su empresariado industrial, o los de su sector militar, o los de su “clase política” o los de su sector agropecuario o bancario. Esto es lo que le da propiamente al “interés nacional” su índole ideológica, su función de recubrir el fenómeno de que los éxitos nacionales son desigualmente percibidos en el interior de la población y los fracasos nacionales gravan también en forma dispar a las distintas clases, sectores y grupos sociales. Precisemos por fin que, sin embargo, la gama de estos efectos puede ser muy amplia y que si bien lo común es que una acción exterior beneficie prioritariamente a los sectores predominantes de una sociedad no faltan las circunstancias en que toda la comunidad nacional sea globalmente afectada en la coyuntura exterior y en los riesgos o las ventajas que de ella puedan surgir. Las guerras de supervivencia nacional, involucrando a todos los individuos cualquiera sea su nivel representan uno de esos casos. Fue casi seguramente aquél en que se encontró Gran Bretaña en 1940, aquél en que se encontró Alemania en 1945. También nos referimos a la expansión incoercible y sustancial a las capas bajas y medias de la población de los beneficios de la gestión imperialista en aquellas naciones europeas que poseyeron imperios coloniales de tipo clásico (Gran Bretaña, Francia, Holanda, Bélgica, etc.). Moderando los reclamos de los sectores medios y bajos y, sobre todo, permitiendo satisfacerlos en margen apreciable, provocando un percep-

tible grado de integración social el fenómeno fue peyorativamente calificado por la doctrina marxista como "soborno del proletariado". Importa sin embargo subrayar que tal designación reconoce la existencia del proceso a que estamos haciendo referencia.

Para concluir con este tema en verdad importante, también existen casos en que el "interés nacional" parece desbordar su perfil e identificarse con los intereses de otras comunidades o con otros llanamente "comunes". Creemos que vale como ejemplo de ellos la situación que se plantea en el mundo con el empleo posible de armas atómicas y que el líder laborista inglés AMEURIN BEVAN condensó hace dos décadas diciendo que entre los bloques antagónicos del mundo existía en adelante un interés común y era *el de no estar muertos*.

LAS METAS Y LOS OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA INTERNACIONAL

Ha quedado despejado el problema conceptual más espinoso y podemos abreviar ahora una enumeración de metas y objetivos de clara identificación.

Un *fin genérico* de cualquier política internacional es el de imponer su voluntad, esto es, su designio, sus propósitos a las demás unidades nacionales. Tal fin, como es inocultable, es el del *poder*, al que ya hicimos referencia como "recurso", como "potencia" no ejercida pero que importa también una "meta" política muy decisiva en calidad de lo que alguien llama "representación-fin". El poder como fin, sin embargo, tiende normalmente a concretarse en objetivos más definidos y que son los que ya hemos mencionado: seguridad, prestigio, territorio, recursos económicos, etc..

A nivel más concreto existen, como ya lo hemos subrayado, muchos objetivos posibles de una política internacional, los que deben ser estudiados, según DUROSELLE, tanto en función de las estructuras internas de una sociedad como del sistema internacional.

Se pueden advertir ante todo, metas de *autopreservación global*. La defensa, el resguardo de la soberanía, la independencia, la integridad nacional, el del espacio físico y la "jurisdicción doméstica" contra toda clase de intrusiones y ataques constituyen propósito básico de toda política exterior. Se afirma que sólo las "grandes potencias" son quienes se hallan en condiciones de lograr por sí mismas estos objetivos pero toda colectividad nacional aspira a alcanzarlos por todos los medios a su alcance.

La *supervivencia nacional* es meta aun más prioritaria en aquellos casos extremos en que una comunidad visualiza la alternativa de su propia desaparición.

ción en caso de derrota: la historia reciente del Estado de Israel nos dispensa de ejemplos más distantes.

En situaciones más normales las metas de autopreservación asumen sobre todo la fisonomía de *la seguridad*, o sea la razonable confianza en un conjunto de arbitrios materiales o jurídicos que resguarden a una colectividad de ataque, mediatización o destrucción. El empleo político de la noción se hace remontar al Primer Ministro británico PITT quien en 1800 la invocó como lema de la guerra contra Francia y en 1803, incluso, distinguió entre “autodefensa” y “autopreservación”. Ya se ha hecho referencia a versiones concretas de esta meta de seguridad, ya sea en el caso de las concepciones del almirante MAHAN sobre las garantías geográficas de la seguridad estadounidense ya a esa situación presente, definida en la noción del “Estado-guarnición” en la que ante reales y a veces imaginarias amenazas externas o internas el “valor-seguridad” es susceptible de convertirse en meta oficial y única, desplazando a todos los otros valores: paz, libertad, justicia, derecho, que puedan entrar en conflicto con aquél.

El de seguridad, dentro de los límites de lo conseguido por cada nación y de la satisfacción con ello, es un fin altamente compatibilizable y ello ha sido sin duda el acicate de las modalidades de la *seguridad colectiva*. MORGENTHAU afirma que la primera versión de la “seguridad colectiva” estuvo representada en la proposición que BISMARCK dirigió a Inglaterra en 1869 en el sentido de constituir un grupo de naciones que considerara la agresión a una de ellas una agresión a todas. Ha existido con todo un escepticismo generalizado sobre las garantías reales de un sistema de seguridad colectiva cuando él ha de sufrir las distorsiones del “interés nacional” de cada uno de sus componentes y la absoluta inutilidad del publicitado “Pacto Briand-Kellog”, de 1928 no contribuyó mucho a disiparlo.

De los “fines de autopreservación” son conceptualmente distinguibles —aunque en la realidad puedan no serlo tanto— los de *auto-expansión* o *crecimiento global*. No siempre se hallan vinculados al fenómeno imperialista pues pueden alentarlos colectividades nacionales sujetas a soberanías opresoras (que “preservarían” así su identidad de grupo) y en general los procesos que la teoría política anglosajona designa y estudia como de “nation-building” o “edificación nacional”.

Los fines de auto-expansión encubren también objetivos más concretos. Son los de *expansión territorial*, los de la *adquisición o el incremento de los recursos económicos*, los de la *propagación de una ideología que aparece ligada a la propia nación* y los del *aumento de súbditos*, de gentes, de ciudadanos sujetos al poder político nacional. O, digámoslo sintéticamente Tierra, Oro, Ideas, Gentes.

No son fáciles de denominar ciertas metas inmateriales de existencia evidente. El *prestigio* lo es, además de ser un recurso y un medio. También lo son el *respeto*, la *gloria*, el *honor* o el tan caro a CHARLES DE GAULLE de la grandeza. Podemos calificarlas de *metas de representación*, en cuanto están generadas por el anhelo de alcanzar una colectividad un determinado y alto nivel de “significación”, tanto ante sí misma como ante los demás.

Más discutible nos resulta la existencia de lo que WOLFERS llamó fines de *auto-abnegación* tales como servicio a una idea, a un valor, a un ideal, a una “concepción del mundo”. Difícil es concebir que una nación pueda renunciar a sus intereses concretos por una tal actitud de servicio y lo que observamos respecto a la significación muy amplia y oscilante del “interés nacional” hace comprensible múltiples circunstancias en que una colectividad identifique sus propios intereses con la promoción de aquellas metas. Para poner un ejemplo, señalemos que cuando el nuevo “ejército rojo” organizado por LEON TROTSKY se lanzó sobre Polonia y hubo un esfuerzo frenético por provocar la revolución europea resulta indudable que la visualización de tal alternativa por parte de los que tal acción lanzaban no resultaba contradictoria sino, por el contrario, concorde con el modo que esos actores concebían los intereses, por lo menos a largo plazo, de la Unión Soviética. Claro es, sin embargo, que esta concordia, esta identificación entre interés nacional e interés ideológico resulta, tanto en este caso como en cualquier otro, de la estimación subjetiva de los actores políticos. En el caso que mencionamos podría subrayarse que el militante “internacionalismo” del viejo equipo bolchevique podía errar o sobrestimar este acuerdo entre intereses ideológicos y nacionales o que podían existir, por lo menos, otras opciones. Y en verdad la línea siguiente impuesta por STALIN del “socialismo en un solo país” mostró que las había.

“POLITICA DE PODER” Y “POLITICA IDEOLOGICA”

Creemos que con todo lo anteriormente expuesto es factible advertir el margen sustancial de irrealidad que presenta un debate que durante la década del cincuenta hizo sin embargo época en la teoría política internacional norteamericana.

Que una nación, y especialmente una nación en guerra, recurra a las grandes ideas y valores para sostén de su lucha no tiene, como ya vimos, nada de excepcional y esas grandes ideas y valores, debemos subrayarlo por enésima vez, no tienen por qué ser incompatibles con los fines más concretos del “interés nacional” sobre todo si existe la amplia posibilidad de interpretación —que siempre existe— de metas y valores tales como la Paz, la Libertad, la Justicia, etc.

Más allá de esto puede admitirse que todo *idealismo internacional* representa, como lo observó sarcásticamente ARON, *no supremacía de valores sino*

mala información. Si se atiende sin embargo a la vega de una corriente que representaron escritores tan diversos como FRANK TANNENBAUM y QUINCY WRIGHT y a la necesidad de reajustar una percepción más lúcida de la realidad internacional y de la conducta a seguir en ella hacia los difíciles años posteriores a la guerra se hace comprensible la emergencia de la posición doctrinaria por una "política de poder".

No se ha marcado, creemos, la importancia del libro que en 1943 el famoso periodista WALTER LIPPMAN dedicó a "la política exterior de los Estados Unidos" y en el que preconizaba una línea internacional basada rigurosamente en los intereses del país tanto contra "los sentimientos" como contra "las ideologías" (de paz, de seguridad colectiva, de desarme, de repudio a las alianzas), a la vez que proponía una política exterior capaz de equilibrar los compromisos externos con la fuerza económica y militar de la nación, llamando *insolvencia* a cualquier situación en que no se lograra tal equilibrio.

También tuvo importancia la obra que en 1942 produjo el geopolítico de Yale NICHOLAS SPYKMAN "Estados Unidos y la política mundial", a la que ya hicimos referencia. Fue sin embargo en 1951 en que se planteó con más intensidad los perfiles programáticos de una "política de poder", en especial a través de la obra de MORGENTHAU "En defensa del Interés Nacional" (In Defense of National Interest) y de la de GEORGE FROST KENNAN "La diplomacia americana: 1900-1950") y que continuaría otra del mismo autor "Realidades de la política exterior americana" (Realities of American Foreign Policy) de 1954. También otros académicos, FRED SHCUMAN, STRAUZ-HUPPE contribuyeron a una postura doctrinaria cuyas "leyes" en número de seis, trató MORGENTHAU de establecer. Para él una "política de poder" es sinónima de "realismo político" y teniendo como finalidad conservar, incrementar y exhibir el poder (la tercera forma parece un medio de las anteriores) actúa a sabiendas de que lo hace en un *mundo imperfecto*, según resulta de la naturaleza humana y de una multitud de opuestos intereses y de conflictos, una realidad que determina que para ser mejorada deba ser conocida en sus leyes, dejando de lado abstracciones doctrinarias, penetrando en los precedentes históricos de cada situación como medio de alcanzar así un *sistema de represiones y de equilibrios* que aspire a lograr el *mal menor* y no un inalcanzable *bien absoluto*.

Completa es la crítica de la "política de poder" no totalmente identificable con el "realismo político" que es al fin y al cabo una actitud ideológica de tipo conservador muy decorosamente expuesta. Respecto a la primera, penetrantemente criticada por HOFFMANN, WOLFERS sostiene que el exclusivismo de la meta del poder no resiste el análisis histórico y esto, en especial, cuando las colectividades nacionales no son "grandes potencias". Desde WESER, por otra parte, y el estudio psicológico y antropológico así

lo ha probado, se insiste en que la tendencia a la “expansión del poder” no es ilimitada, mientras otros vuelven a la moraleja de que *el abuso de poder no paga* y lo hacen respaldados en un copioso ejemplario histórico.

LA “RAZON DE ESTADO”

Suponiendo un “realismo” sin ilusiones y la conservación o aumento del poder como meta absoluta y excluyente, el criterio que regula las decisiones de política internacional se llama clásicamente “razón de Estado”.

Su definición se supone comunmente originada en las obras de MAQUIAVELO y de GIOVANNI BOTTERO (1589) aunque exista quienes sostengan como STRAYER y POST su origen en la Edad Media y en el propio pensamiento de Santo Tomás de Aquino, autor de la máxima “*necessitas non subditur legi*” (la necesidad no se somete a leyes).

FRIEDRICH define la “razón de Estado” como *aquellas razones que requieren los gobernantes y otros responsables de los Estados para tomar la acción que la situación exige, indiferentemente de su conflicto con la moral u otros criterios no políticos*. Otro expositor señala que el Estado Liberal, que se organiza “*sub specie iuris*” —según la norma jurídica— como custodia de los derechos humanos desplaza hacia el ambiente externo la “razón de Estado” y aun la emplea en la manipulación e interpretación antojadiza del Derecho Internacional.

En verdad, la “razón de Estado” no es más que el corolario de la serie de determinantes que involucra una política, típica expresión del “Estado moderno”, emancipada de la moral y carente de elementos “normativos” o ideales. Se ve en este caso la política como un mero juego de fuerzas causales y a la vez que desaparecen los “límites internos” de la acción internacional, se profesa una sustancial indiferencia por el carácter ético, jurídico o ideológico de los medios a emplear. Enrígidecido el “interés nacional” hacia un puro acrecentamiento del poder, la razón política se hace fría y calculadora y excluye, en el estilo de la “política de gabinete” todo factor emocional o irracional de decisión. Así lo señala, por lo menos, el español MANUEL GARCIA PELAYO, autor de una espléndida introducción al libro de BOTTERO.

LOS MEDIOS DE UNA POLITICA INTERNACIONAL

Cierta dificultad y aun cierta artificialidad implica distinguir demasiado rígidamente entre los que llamábamos “recursos”, es decir, formas de poder “potencial”, “fuentes”, elementos disponibles para un uso posterior y a los que llamamos ahora *medios*, esto es, *formas de actualización y efectivización*

de esos recursos. En cuanto sirven planes de acción más amplios o “estrategias” pueden ser llamados también *tácticas*, como eventualmente lo haremos.

Volvemos a insistir que los “recursos” de poder no se transforman sustancialmente al hacerse “medios”. En realidad todas las formas de poder, desde el poder coactivo hasta el prestigio se efectivizan en una gama de efectos, de resultados, que va desde la *imposición* por medio de la coacción física y la *disuasión* o *intimidación* (“deterrence”, en inglés) al impacto más difuso, menos preciso de la *influencia*. Otros recursos, como es el caso del de “conocimiento”, parecen requerir la realimentación constante por la vía de los “medios” —en ese caso la “información”— para no decrecer y hacerse inútiles.

Se ha señalado también la *neutralidad* y la *sustituibilidad* de los medios como características básicas de esta categoría.

Sobre su neutralidad destaca SCHWARTZENBERGER que una disputa puede ser establecida o “compuesta” por medio de la negociación, del arbitraje, de la conciliación o de la guerra. Empero, si esta es la realidad que la “neutralidad” como concepto encubre más valdría probablemente hablar de la indiferencia instrumental y, sobre todo, de la conmutabilidad o *sustituibilidad de los medios*, reduciendo así las dos características a una sola. El término “neutralidad”, debe agregarse, connota un elemento de indiferencia o indecisión moral que sólo una visión muy cínica de la política (como de los casos de la negociación y de la guerra) puede sopesar igual. Cierta es, en cambio, la sustituibilidad de los medios, señalando HOFFMANN como característica general actual de las grandes potencias una mayor confianza en los medios de fuerza y presión económicas y en la efectivación de presiones sociales, ideológicas, etc., en vez del uso de una potencia militar extremadamente peligrosa y costosa de desplegar.

Tentativas existen de clasificar los medios que emplea una política internacional. El argentino MARIO AMADEO los distingue, como “procedimientos” entre “amistosos” y “no-amistosos”. Entre los primeros la negociación y los tratados, la solución pacífica con intervención de terceros y las consultas. Entre los segundos se situarían los métodos coercitivos, la intervención y la guerra.

LA NEGOCIACION

Teniendo en cuenta su importancia fundamental como medio de una política internacional no es abundante, a nuestro conocimiento, la labor de sistematización de esta figura decisiva. Sólo nos resulta relevante a esta exposición la identificación de cuatro elementos que CARL J. FRIEDRICH realiza en ella a los que nosotros, por nuestra parte agregaremos tres más.

Primer elemento: la existencia de *dos o más poderes o partes* en contacto. Aunque esta condición sea tan obvia no es inútil destacar que cada una de las partes debe presentar un poder efectivo de disciplinamiento del sector cuya personería asume y al que debe ser capaz de imponerle el cumplir las obligaciones que de la negociación emerjan. Cuando este poder no existe, lo que ocurre a menudo en las negociaciones, la parte o poder viene a ser, más que otra cosa, un mediador.

Segundo elemento: un interés de las partes en la cuestión a negociar o, como dice FRIEDRICH *un modelo de interés objetivo que afecte a las partes*, compuesto de “intereses compartidos” —que pueden ser “comunes” o “complementarios”— y de “intereses conflictivos” —que pueden ser “divergentes”, o “contradictorios”, o “excluyentes”—.

Tercer elemento: un *mínimo de comunidad básica* de valores, ética, etc., entre los actores, un ingrediente muy capaz de darle estabilidad a la negociación o de afectarla gravemente en caso de faltar. Esta situación incidió gravemente en las negociaciones entre el mundo socialista y el capitalista así como, también, entre la diplomacia nacional —socialista y el resto de las potencias. Es importante, sobre todo, establecer si un negociador profesa una moral de valores universales o una de tipo dialéctico, esto es, una ética según la cual el significado de un acto cambia de sentido según el fin que sirva, la clase o filiación de la otra persona con quien el acto represente una relación, etc.. Nos referimos a tipos de moral, claro está, no a “niveles” concretos de conducta por parte de los negociadores que pueden ser muy altos o muy bajos en cualquiera de ambos casos. También, agreguemos, es bueno conocer las infracciones que una moral política conceda a esa ética de valores universales que diga profesar: “la razón de Estado” ya referida es una de ellas y la más notoria.

Cuarto elemento: es, dice FRIEDRICH *la naturaleza del asunto o cuestión en litigio* el que debe ser suficientemente *flexible* para que cada parte pueda tener esperanza de conseguir en él una ventaja sustancial. Agreguemos nosotros y aun propongamos en cambio, lo bastante *divisible* para que cada parte pueda abrigar la esperanza ya dicha (es más fácil negociar el trazado de una larga frontera que la posesión de un solo punto, más fácil hacerlo con diez cargos que con uno) lo que implica igualmente que debe ser bastante *amplio* para que puedan practicarse en él divisiones dignas de ser tenidas en cuenta.

Agreguemos ahora como restante elemento un quinto representado por la *situación desencadenante* de la negociación y provocadora del segundo elemento de “interés compartido”. Es un *estatuto de poder compartido* es decir, una circunstancia en la que cada una de las partes ha hallado previamente imposible imponer —por lo menos sin altísimos costos— sus reclamos y puntos de vista.

Un sexto elemento está representado por el procedimiento típico de la negociación que es el del *regateo* (bargain) consistente en una serie de ofertas y contraofertas graduadas según un orden creciente de aceptabilidad. También puede darse el caso en que esa serie graduada lo sea en orden decreciente de aceptabilidad, situación sólo concebible cuando una de las partes se halla en una posición tal de fuerza que es cercana a la de la llana "imposición". En otras ocasiones, muy numerosas, cada oferta o contraoferta puede contener tantos elementos, variar éstos de una a la siguiente y ser tan difíciles de ponderar que sea muy inseguro el dictamen sobre si la nueva proposición es mejor o peor que la anterior. En esto entra, como es natural, la habilidad de los negociadores, su capacidad de sorprender o engañar o seducir a su contraparte y todo lo que hace el arte tradicional de la diplomacia.

Un último elemento, de orden esencial, está constituido por la *naturaleza de la solución* que se alcance, que es generalmente el del *compromiso* o solución estabilizadora. Si bien representa siempre una renuncia parcial a las pretensiones máximas de las partes la magnitud de lo renunciado por cada una de ellas puede ser muy desigual teniéndose que contar, como es obvio, con la primitiva relación de fuerzas en la que se originó la negociación.

OTROS MEDIOS

Al otro extremo del procedimiento pacífico típico de la negociación se encuentra, como es previsible la *guerra*. Representa la efectivación de los recursos materiales de poder haciéndose violencia desencadenada y total. CLAUSEWITZ en un aforismo célebre afirmó que *la guerra es la continuación de la política por otros medios*, un aserto al que es posible adherir siempre que se tenga en cuenta la concepción que su época —los años postnapoleónicos— se hacían de la guerra y de la política. La política y la política internacional a la que el famoso alemán se refería era la "política de poder" o de "razón de Estado" ya explicada. Más importante todavía es aclarar que la guerra a la que CLAUSEWITZ se refiere es la guerra clásica, sometida a reglas racionales, limitada en sus medios, metas y efectos. Un tipo de guerra muy distinto, en suma, a los que su prologuista inglés RAPPOPORT describe, "escatológicas" y "cataclísmicas" como las grandes guerras totales de nuestros días concebidas como armas de una destrucción total del orden existente, como punto de partida de una nueva era en la vida de los hombres, etc. De cualquier manera, como lo subraya el brasileño OLIVERIOS S. FERREIRA existe en todo tiempo una especie de interacción o fecundación recíproca entre guerra y política, sosteniendo este autor que en el presente la primera ha adquirido de la política una flexibilidad de la que carecía, y la política, de la guerra, un rigor previsional que solía faltarle.

Volvamos al extremo inicial, el de los medios pacíficos e identifiquemos junto a la negociación y aun previas a ellas las *gestiones* —o en francés "demar-

ches”— y sus variadas modalidades: el *sondeo*, la *consulta*, la *proposición*, el *contacto amigable* —todas tienen por contenido el diálogo persuasivo— en tanto la *advertencia* y su habitual contenido de *amenaza* se sitúa al borde de los procedimientos o medios no-amigables.

Importante es la *acción de presencia y cooperación en los organismos internacionales* si bien el contenido de esa acción pueda ser alguno de los medios ya mencionados o de los que se nombrarán a continuación.

Este es el caso de las *declaraciones y mensajes* con un contenido de *doctrina* que los gobiernos pueden articular en comunicaciones al poder legislativo, en los organismos internacionales o en notas a otros poderes. Famosas son en América la doctrina de Monroe, la doctrina Drago, la doctrina Roosevelt sobre la “buena vecindad” y muchas otras, no siempre de igual alcance.

Medio clásico de la política internacional en situaciones de conflicto y en especial cuando la negociación directa no es factible es *el recurso a la acción de terceras partes* que pueden ser árbitros designados “ad-hoc” (se elegía antes a menudo a los reyes para tal función), gobiernos de prestigio y, sobre todo, organismos internacionales (Corte Internacional de Justicia, etc.). Estas terceras partes pueden recurrir a un variado registro de medios que van desde los *buenos oficios*, la *mediación* y la *conciliación al laudo arbitral* y al *fallo judicial*.

Es defendible que el arma del *reconocimiento* o el *no-reconocimiento* puede ser colocada entre los medios de política internacional. Es medio político por excelencia lo que se muestra elocuentemente en la resistencia que ha ofrecido siempre a una estricta reglamentación por parte del Derecho Internacional. Recuérdense, si no, las múltiples fórmulas y “doctrinas” que en América Latina han tratado de regularizar este proceso y su rápido envejecimiento. Al reconocer o no-reconocer un Estado la existencia jurídica de tales y cuales gobiernos no cancela, como es obvio, su existencia efectiva, política, pero, de alguna manera, reordena el panorama internacional de sus relaciones y se halla en posición extremadamente fuerte en algunos casos de dañar múltiplemente la autoridad nacional no reconocida.

La *movilización de los recursos* materiales y humanos a los que una nación pueda recurrir es también un medio de gran importancia para una política internacional y ello no sólo en caso de conflicto abierto. Ciertamente, advertámoslo, que la noción misma de movilización fue transferida del plano militar al civil durante la Primera Guerra Mundial en Francia y en Alemania para designar el empleo masivo de la población en tareas industriales o agrícolas o de servicios en sostén del esfuerzo bélico formal. De allí fue tomada a su vez por KARL W. DEUTSCH y convertida en uno de los conceptos más fértiles de la Ciencia Política actual. Ya se hizo referencia, por ejemplo, al medio

muy significativo que constituye la movilización de los contingentes nacionales emigrados y al potencial político e, incluso, bélico que éstos representan.

Hay, con todo, dos aspectos de la movilización de recursos más relevantes que el resto. Uno es el de los *recursos culturales* ya sea bajo la forma de propaganda de los intereses nacionales realizada en el ámbito exterior por los más variados medios (medios de difusión, agencias informativas, viajes de personalidades conspicuas y conjuntos artísticos, institutos, culturales nacionales en el extranjero, etc.) ya sea bajo la forma de *intercambio cultural, o social, o deportivo*, un medio que puede recurrir también a alguno de los instrumentos recién mencionados (viajes y giras, institutos, etc.) y que es capaz de asumir en algún momento decisivo impacto (caso de la “diplomacia del ping-pong” que abrió paso a la normalización de las relaciones entre China y los Estados Unidos).

La *movilización de los recursos económicos* en función de apoyo a una política exterior debe, seguramente, ser distinguida de la instrumentación de una política exterior a la promoción y el resguardo de los intereses e inversiones que una nación y sus grupos más poderosos tengan en el extranjero. Sin posibilidad de extendernos en el empleo de este medio y sus numerosas variantes destaquemos simplemente la importancia que en el presente poseen la *política de préstamos*, la de *donaciones*, la de *ayuda técnica*, etc., sobre todo en las relaciones entre las naciones desarrolladas y ricas y las subdesarrolladas y pobres.

No es probablemente impertinente destacar —al margen de los medios clásicos— la importancia del *secreto* en la política internacional. Ya la doctrina política tradicional —según lo subraya SCHMITT— distinguía entre los que llamaba “simulacro” o apariencias que existe interés en difundir y los que designaba “arcana republicae”, es decir, el repertorio de tácticas, tretas, artificios celosamente resguardados a los que el poder recurría. También MAX WEBER destacó la eficacia de la acción política cuando ésta es cumplida por pequeños grupos decididos actuando en secreto, una fe que, anotémoslo al margen, la experiencia de las últimas décadas y la generalización del procedimiento, tal vez obligara a moderar. Analizando a su vez el valor del secreto en su profundo e imaginativo libro “Masse und Macht” (Masa y potencia) el germano-búlgaro ELIAS CANETTI sostiene que la potencia implica siempre una *penetración desigualmente distribuida* llamando índice de *concentración del secreto* la relación entre aquéllos a quienes concierne y aquéllos que lo guardan. No siempre un índice más alto, agrega CANETTI aumenta la eficacia de la acción puesto que existiría un peligro de recalentamiento del *secreto superconcentrado* capaz de anular sus obvias y normales ventajas.

Diplomacia secreta, agreguemos, no es lo mismo que *secreto diplomático* o político-exterior, un medio sin el cual, parece evidente, no sería capaz

de ser útil la información realmente valiosa ni desarrollarse con la normalidad y serenidad necesarias la mayor parte de las negociaciones.

Digamos todavía que, como a pesar de todo, el secreto no tiene buena fama se ha propuesto una distinción (la realizó la Santa Sede al autorizar al "Opus Dei") entre lo *secreto* y lo *discreto*, una especie éste de hermano menor del primero, un resguardo que, simplemente, vela a los ojos de la calle la actividad que se cumple.

La *intervención abierta*, digamos para cerrar este aspecto, se halla muy cerca de la guerra formal y no exige aclaraciones. Pero también la historia del medio siglo último registra una serie de medios de acción difícilmente clasificables como no lo sean bajo el rubro general de *intervención discreta*, o *solapada*, u *oculta*. A ellas han recurrido y siguen haciéndolo las grandes potencias y aun las medias con extrema autotolerancia; constituyen uno de los temas que más apasionan, por su índole esotérica, novelesca, a la opinión mundial. Famosas son las historias de las secciones exteriores de las grandes policías políticas de siglas o abreviaturas más o menos intimidantes (OKRAMA, CHEKA, G.P.U., GESTAPO, etc.) o agencias especializadas en la gestión en el extranjero: "Secret Service", "Cinquième Bureau" y sobre todo la "C.I.A.". La última, en particular, es centro constante de la atención mundial con seguro detrimento de la percepción de que no es la única y de que lo que más la peculiariza son los enormes medios a su disposición y el inigualado nivel de información interna de los Estados Unidos que la hace tema permanente de noticia.

Dentro de esta categoría se pueden distinguir las *formas semipacíficas* de intervención, en las que se sitúan el *soborno*, el *espionaje* y la *guerra psicológica* que tiene sus vehículos en la información, la propaganda, etc.. Si ésta ya está en el margen de lo "semipacífico" más abiertamente son *formas parabélicas*, la infiltración, la organización de la *acción subversiva*, y el *sabotaje*.

No faltarán —estamos seguros— quienes encuentren impertinente y, sobre todo, inelegante traer a colación este tipo de acciones como medios de política internacional. Pero las *tretas sucias* —"dirty tricks" como se las llama en los Estados Unidos— han representado hasta hoy una porción ineliminada de ella. La correlación entre "política y delito" que estudió el alemán HANS MAGNUS ENSENSBERGER en una obra muy divulgada se ilustra aun más copiosamente que en el espacio político interior en las grandes políticas internacionales.

LOS AGENTES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

El más importante de los agentes de una política internacional es el de la *diplomacia* y, como es natural en un tema del que este auditorio conoce muchísimo más que el expositor, diremos poquísimas cosas.

Sí procede observar que la diplomacia representa, en la distinción de HAROLD NICOLSON la faz ejecutiva de la política internacional. De un largo proceso de definición que comenzó en 1455 con la primera misión diplomática formal de Milán en Génova hasta los años sesenta del siglo XIX pasando por la etapa capital del Congreso de Viena (1815), de un largo proceso, reiteramos, se puede peculiarizar a la diplomacia como una de las actividades más altamente *institucionalizadas* y aun *ritualizadas* de una sociedad, usando este último término en el sentido que le da la sociología de ROBERT K. MERTON, de cumplimiento de formas independizadas de los contenidos. Sólo la actividad militar y ciertos aspectos de la eclesiástica le son en este aspecto comparables, pero aun respecto a ella cobran un significado muy relevante la cuestión de las *precedencias* y los *privilegios* que atañen a la diplomacia y aun la famosa *reticencia del lenguaje diplomático*. NICOLSON, que dedicó una divertida página a sus ejemplos, señala, por caso, el significado real de expresiones tales como “el no poder ver con indiferencia”, el “ver con inquietud”, el “inclinarse a reconsiderar” y sus respectivos significados: la advertencia, la más dura amonestación, la abierta amenaza.

Funciones de la diplomacia son: Primero: *la representación* del Estado designante, un tipo de representación muy compleja y en la que a diferencia de las modalidades más neutras de la representación y en mandato jurídico el ingrediente personal suele ser muy importante. Ello ocurre en especial con uno de los tres aspectos que MORGENTHAU distingue en el fenómeno representativo: *simbólico, legal y político*. Al primero se ligaba el tradicional *boato*, o *fasto* diplomático, de tan rico anecdotario como el famoso gesto de arrojar al Neva la vajilla de oro en la que había comido el Zar, por parte del legendario manirroto español del siglo XIX y Embajador en Rusia DUQUE DE OSUNA.

Segundo: *la comunicación* entre los dos gobiernos —aquél que acredita y aquél ante el cual se está acreditando— y que puede asumir variadas formas, desde la más libre impremeditada del “contacto amistoso”. Tercero: *la información*, cumplida hoy en muchos casos por funcionarios especiales y en la que se acreditó la famosa perspicacia de los diplomáticos venecianos de los siglos XV, XVI y XVII. Cuarto: *la negociación*, a la que ya se hizo extensa referencia. El citado ANTONIO GRAMSCI califica justamente como diplomacia aquella actividad que se propone la solución de los conflictos dentro de un equilibrio existente y sin intentar modificarlo.

Quinto: *la acción por influencia* en múltiples modalidades que van desde los contactos con medios sociales y las prácticas de *consejo* y *alegato* a nivel gubernativo a la vasta labor de *relaciones públicas* con medios políticos; partidarios, empresariales, sindicales, intelectuales, religiosos, deportivos, militares, etc., que algunas representaciones diplomáticas —no todas ni mucho menos— se hallan posibilitadas para cumplir en determinadas naciones cuan-

do éstas tienen un gobierno amistoso hacia ellas. Y esto aún no en forma ilimitada pues siempre es dable la denuncia, muy frecuente, de intervención ilícita de una potencia en los asuntos internos de otra.

Como es bien conocido la diplomacia de forma tradicional afronta el complemento y aún la competencia del medio más incisivo y seguramente más espectacular que representan los contactos "cara a cara" entre los responsables mayores de una política internacional. Presidentes, Primeros Ministros, Ministros de Relaciones Exteriores, se desplazan hoy de continuo por todas las partes del planeta y traban las conversaciones y concluyen los acuerdos más importantes. A la diplomacia más regular le es dejada, además de las tareas de rutina, la preparación cuidadosa de tales encuentros y la instrumentación puntual de lo que en ellos se resuelva.

La diplomacia, si el principal, no es naturalmente el único instrumento de una política internacional. Considerable significación adquieren en aquellas naciones con una política internacional ambiciosa y compleja las instituciones y grupos académicos especializadas en la cuestión. Es el caso, para poner unos pocos ejemplos, del "Council of Foreign Relations" norteamericano, del "Royal Institute of International Affairs" británico, de los núcleos universitarios de Yale y de Princeton y de algunos centros militares especializados (en Sudamérica el C.A.E.M. peruano y la Escola Superior de Guerra brasileña).

Vasta literatura sobre él tiene un tercer grupo de instrumentos, que es aquél que sirve las formas irregulares o encubiertas de intervención; esto es, los informantes más o menos discretos, los literales espías, los agentes de infiltración y sabotaje, los especializados en actos terroristas, etc..

Un cuarto grupo, por último, lo forman los distintos grupos de funcionarios de instituciones estatales o paraestatales de índole financiera, agrícola, técnica, educativa, militar, religiosa, etc..

TRES TEMAS POSTERGADOS:

I. LA DECISION EN MATERIA INTERNACIONAL

La adopción de decisiones (o "decision-making") constituye en la actualidad uno de los ángulos de estudio preferente de las realidades políticas. El acto firme por el que, tras general maduro estudio y deliberación se fija una línea, una pauta de acción que ha de ser seguida y cumplida resulta para muchos el momento capital de todo proceso político. En materia internacional, especialmente con ciertas decisiones que resultan de singular trascendencia y de difícil revocación toda la existencia de una colectividad parece comprometida en ellas por un plazo dilatado. Algunas de estas decisiones: la entrada de Italia en la guerra mundial en 1940, el ataque a Pearl Harbor por parte del Ja-

pón en diciembre de 1941, constituyen temas predilectos de estudio de la realidad internacional.

Complejo es el estudio abstracto de la decisión en general, puesto que él involucra el de sus actores, el de sus etapas, el de sus diferentes tipos. Más relevancia poseen aún los elementos de una decisión, esto es, aquello que está en juego o "*puesta*" (o "enjeu" o "stake"), las posibles *alternativas* que se abren a la opción; el *cálculo de las variables* que son susceptibles de actuar sobre cada una de las contempladas y, en especial, sobre la que finalmente se elija; los resultados o *ganancias* visualizadas, los *costos* que deberán pagarse, los *riesgos* que habrá que correr.

La cuestión de la selección óptima se afronta hoy bajo el aspecto de la busca de *la racionalidad de la decisión*. Sofisticados procedimientos, con abundante recurso a las matemáticas, existen hoy día para alcanzarla, tipo la "investigación operacional", la "cibernética", la "teoría de los juegos", etc.

TEMA II: LAS ESTRATEGIAS BASICAS EN MATERIA INTERNACIONAL

Problema de extrema delicadeza representa cualquier intento de clasificar o tipificar las estrategias básicas que las naciones siguen a nivel internacional.

Un intento más tosco de identificación puede tal vez hacerlo con las que cabe llamar *estrategias expansivo-autárquicas* —el caso del "imperialismo"— *estrategias de fortalecimiento competitivo por integración* —los casos de las "alianzas", la "política de bloques", "las federaciones"— *estrategias afirmativo-defensivas* —caso del "aislacionismo", de la "no-intervención"— *estrategias de estabilización* —políticas de "seguridad"— *estrategias cooperativo-distensivas* —política de "desarme", etc.— *estrategias de marginalización* "neutralidad", "neutralización", "no alineación", etc..

Para un estudio completo, cada una de estas estrategias debería ser examinada en relación con las *tácticas* —un caso de ellas: el "apaciguamiento"— en relación con las *tendencias* determinadas que reflejan —un caso de ellas: el "regionalismo"— en relación con las *situaciones* que crean —un caso de ellas: la "paz armada"— en relación con los *medios* que utilizan —un caso de ellos: la "negociación"— en relación con los *sistemas* en los que actúan —un caso de ellos: el "bipolar"— en relación con determinados *estilos de acción* política internacional —caso del "oportunismo", del "pragmatismo", del "aventurismo", de las "líneas duras" y "blandas", etc —.

TEMA III: LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

También queda por desarrollar el tema de los “conflictos internacionales”. Su estudio ha recibido tratamiento de alto rigor por parte especialmente de los especialistas norteamericanos (KAPLAN, SCHELLING, etc.). Más accesible y en lenguaje puramente verbal es la serie de enfoques que les dedicó JEAN-BAPTISTE DUROSELLE en la “Revue Française de Science Politique” de los años sesenta (1960, 1964, 1967, etc.).

Sólo con estos tres temas cabalmente expuestos habría quedado medianamente redondeado un curso que no ha respondido sin duda al rótulo ligeramente enfático de “Teoría de la Política Internacional” y cuyas limitaciones —y no sólo de tiempo— por las que pedimos disculpas, somos los primeros en reconocer.

CARLOS REAL DE AZUA

Bibliografía actualizada

La presente bibliografía fue compilada en 1984 por la Directora del Centro de Documentación y Biblioteca del CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay), Martha Sabelli de Louzao con la colaboración del bibgo. R. Rodríguez Pereyra. En 1987 se actualizó incorporándose algunos documentos publicados en los últimos años como también otros identificados con posterioridad a la primera publicación de la bibliografía.

Se recurrió en las distintas etapas del relevamiento al Archivo personal de Real de Azúa y se consultaron catálogos y materiales de distintas bibliotecas.

La descripción bibliográfica se realiza según normas ISBD y para la organización de la bibliografía se siguen las pautas utilizadas por el propio autor. Dentro de las áreas temáticas, las citas se ordenan cronológicamente, con el fin de facilitar el estudio evolutivo de la obra.

Libros, Fascículos y Folletos

Literatura y crítica

1. Conocimiento y goce. — Montevideo, 196? — 85 h.,/apéndices a determinar/. — Inédito.
— —/Fragmento/ Jaque 1(31):4-5, 13 jul. 1984. Separata.

Literatura y cultura iberoamericana

2. José Vasconcelos: la revolución y sus bemoles. — Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias. Departamento de Literatura Hispanoamericana, 1966. — 49 p. Véase además ítem 80.

3. La "cuestión nacional" y la afirmación nacionalista en los textos escolares. — México: Fundación Friedrich-Ebert/ UNAM, 1972. — Ponencia.
4. Historia visible e historia esotérica: personajes y claves del debate latinoamericano. — Montevideo; ARCA/ CALICANTO, 1975. — 173 p.

Literatura y Cultura Uruguaya

5. Prólogo p. VII-CLIII. — En: Motivos de Proteo/ José Enrique Rodó. — Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública, 1953. — v.1 — (Biblioteca Artigas: Colección de Clásicos Uruguayos; 21).
6. Un siglo y medio de cultura uruguaya. — Montevideo: Universidad de la República, 1958. — 50 p. — (Cursos internacionales de Verano de la Universidad de la República; 3).
7. Problema de la cultura uruguaya. — p. ? — En: Uruguay, sociedad, cultura. — Montevideo: /Centro de Estudiantes de Derecho/, 1960.
8. Abadie-Santos, bibliógrafo p. 104-109. — En: Aníbal R. Abadie Santos: juriconsulto y humanista (1893-1960): documentos escritos. — Montevideo: s.n., 1961.
9. Antología del ensayo uruguayo contemporáneo. — Montevideo: Universidad de la República. Departamento de Publicaciones, 1964. — 2v.
10. Breve storia della letteratura p. 211-256. En Uruguay. — Milano: SIPEC, 1964. — (Collana Nazioni; 5).
11. Prólogo p. VII-CVI. — En: El Mirador de Próspero/José Enrique Rodó. — Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública, 1965. — (Biblioteca Artigas: Colección de Clásicos Uruguayos; 79).
12. El problema de la valoración de Rodó. p. 71-80. — En: Rod/por Roberto Ibáñez.../et al./ — Montevideo: MARCHA, 1967. — (Cuadernos de MARCHA; 1).
13. Prólogo p. VII-XXIX. — En: Crítica y arte: tierra española: visiones de Italia/Gustavo Gallinal. — Montevideo: Ministerio de Cultura, 1967. — (Biblioteca Artigas: Colección de Clásicos Uruguayos; 124).
14. Prólogo P. VII-XXIII. — En: Letras uruguayas/Gustavo Gallinal — Montevideo: Ministerio de Cultura, 1967. — (Biblioteca Artigas: Colección de Clásicos Uruguayos; 125).
15. De los orígenes al Novecientos. — Montevideo. Centro Editor de América Latina, 1968. — 11, /5/ p. — (Capítulo Oriental; 1).
16. Los clasicistas y los románticos. — Montevideo: Centro Editor de América Latina, 1968. — p. 65-80.
17. Pensamiento y literatura en el siglo XIX; las ideas y los debates. — Montevideo: Centro Editor de América Latina, 1968. — p. 113-128 — (Capítulo Oriental; 8).
18. Prosa de mirar y del vivir. — Montevideo: Centro Editor de América Latina, 1968. — p. 129-144 — (Capítulo Oriental; 9).
19. Prólogo p. 7-10 — En: Análisis de un lenguaje en crisis / Lisa Block de Behar. — Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.

20. El Uruguay como reflexión I. — Montevideo: Centro Editor de América Latina, 1968. — p. 561-576. — (Capítulo Oriental; 36).
21. — —. II. — Montevideo; Centro Editor de América Latina, 1969. — p. 577-592 — (Capítulo Oriental; 37).
22. Las biografías. — Montevideo; Centro Editor de América Latina, 1969. — p. 625-640. — (Capítulo Oriental; 40).
23. Ambiente espiritual del novecientos. — En: Novecientos y el modernismo /Real de Azúa, Rodríguez Monegal, Medina Vidal. — Montevideo: FCU, 1973. — Véase además ítems 25, 96, 97.
26. /Universidad en el Uruguay/. — Montevideo, s.f. — 149 h. — Inédito.
— — /Fragmento: La diatriba del profesor/ Brecha. La Lupa 17 jul. 1987.
— — /Fragmento: El cuestionamiento de la enseñanza. El cultor a la permisividad/ Brecha. La Lupa. 24 jul. 1987.

Historia Política y Sociedad Uruguaya

27. Introducción p. 17-43 — En: Problemas de la juventud uruguaya. — Montevideo: MARCHA, 1954.
28. Reflexiones sobre el problema del azúcar /Observer. — Montevideo: s.n., 1954. — 36 p.
29. El patriciado uruguayo. — Montevideo: ASIR, 1961.
30. — — Montevideo: Banda Oriental, 1981. — 132 p. Véase además ítem 122
31. El impulso y su freno: tres décadas de Batllismo y las raíces de la crisis uruguaya. — Montevideo: Banda Oriental, 1964. — 107 p.
32. Bernardo Berro, el puritano en la tormenta. p. 3-24. — En: Guerra y revolución en la Cuenca del Plata. — Montevideo: MARCHA, 1967. — (Cuadernos de MARCHA; 5).
33. La historia política: las ideas y las fuerzas. — Montevideo; ARCA, 1967. — p. III-XVIII — (Enciclopedia Uruguaya; I).
34. Ejército y Política en el Uruguay. p. 5-29 — En: El Militarismo. — Montevideo: MARCHA, 1969. — (Cuadernos de MARCHA; 23).
35. La clase dirigente. — Montevideo: Nuestra Tierra, 1969. — 60 p. — (Nuestra Tierra; 34).
36. — — Montevideo: Instituto de Economía, 1969.
37. Herrera: el nacionalismo agrario. — Montevideo: ARCA, 1969. — p. 183-198. — (Enciclopedia Uruguaya; 50).
38. Herrera: el colegiado en el Uruguay. — Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1972. — p. 29-56. — (Historia de América en el siglo XX; 29).

Crítica historiográfica y social

39. Introducción. p. 5-16. — En: Montevideo Antiguo: selección/Isidoro de María. — Buenos Aires: EUDEBA, 1965.

Viajeros

40. Cómo nos vieron en setenta y cinco años (1889-1964). p. 26-31 — En: Setenta y cinco años del Uruguay /Banco de Cobranzas. — Montevideo, 1964. Véase además ítem 168.
41. Los recuerdos de “El Licenciado Peralta” p. 3-4 — En: Crónicas de un Montevideo Lejano: Domingo González “El Licenciado Peralta”. — Montevideo: MARCHA, 1968. — (Cuadernos de MARCHA; 2).
42. Viajeros observadores extranjeros del Uruguay: juicios e impresiones (1889-1964). — Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias, 1968.

Ciencias Políticas

43. España de cerca y de lejos. — Montevideo: Ed. Ceibo, 1943. — 329 p.
44. Tercera posición, nacionalismo revolucionario y Tercer Mundo. — Montevideo, 1963. — 430 h. — Inédito.
— — /Fragmento: Realidades y ficciones de la Revolución; izquierda y derecha/ Brecha. La Lupa. 17 jul. 1987.
— — / Fragmentos: El tercerismo como sustantivo: pobreza y equivocidad/ Brecha. La Lupa. 24 jul. 1987.
45. ¿Cuáles son las causas de que los llamados partidos tradicionales reúnen un porcentaje tan aplastante del electorado? - Montevideo: Instituto de Economía, 1967. — Ponencia.
46. Legitimidad, apoyo y poder político: ensayo de tipología — Montevideo: FCU, 1969. — 136 p.
47. Elites y desarrollo en América Latina. p. 121-173. — En: La sociología subdesarrollante / André Gunder Frank, Carlos Real de Azúa, Pablo González Casanova. — Montevideo: Aportes, 1969. — (Aportes; 6-7).
48. El poder de la cúspide: élites, sectores dirigentes, clase dominante. — Montevideo, 1970. — 276 h. — Inédito.
— — /Fragmentos: Marx y el marxismo: Estado y clase dominante/ Brecha. La Lupa. 24 jul. 1987.
— — /Fragmentos: Latinoamérica, tierra de oligarquías/ Brecha. La Lupa. 17 jul. 1987.
49. Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy. p. 145-21. — En: Uruguay hoy. — Buenos Aires: Siglo XXI, 1971.
50. La política como acción: el sistema político: /Curso de Ciencia política/. — Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración, 1972. — 2v.
51. Curso de política internacional. — Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1973.
52. La teoría política latinoamericana: una actividad cuestionada. — New York Columbia University School of International Affairs. Institute of Latin American Studies. 1973. — 42 h. — Ponencia.

53. Una sociedad amortiguadora. — Montevideo, 1973. — 97 h. — Inédito. Véase además ítem 185.
54. Los estilos de desarrollo y las pequeñas naciones. — Santiago, Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social, 1975. — (DS/124, Borrador).
55. El clivaje mundial eurocentro-periferia (1500-1900) y las áreas exceptuadas (para una comparación con el caso latinoamericano). — Montevideo: CIESU, 1976. — 128 p. — (Cuadernos del CIESU; 9).
56. — — Montevideo: ACALI, 1983. — 133 p. — (Economía y Sociedad — CIESU; 10).
57. Introducción. p. 7-2 4. En: Disyuntiva de la democracia cristiana /Carlos Real de Azúa... /et al./ — Montevideo/ Ed. Sandino, s.f. — 190 p.

Artículos de publicaciones periódicas y separatas

Literatura y Crítica

58. El "Kaputt de Curzio Malaparte: un libro de la guerra. MARCHA 10 (438): 14-15, 26 jul. 1948).
59. Biografía y crítica en las letras inglesas. MARCHA 10 (456): 14-15, 26 nov. 1948.
60. Eliot y sus "cuartetos". Tribuna Católica No. 3/77-80, 1949.
61. Un homenaje a Eliot/MARCHA 11 (473): 14-15, 8 abril 1949.
62. The school for scandal: ("La escuela del escándalo) Escritura No. 8: 136-137, dic. 1949.
63. Conversión, desilusión y dilema: en torno de la obra de Arthur Koestler. Entregas de la Licorne No. 1-2: 95-106, 1953.
64. Un profesor norteamericano: Morton Dauwer Zabel. MARCHA 15(688): 14-15, 18 set. 65. Drama y sátira de la iglesia. MARCHA 18 (829): 21-23 7 SET. 1956.
66. Drama y sátira de la iglesia de los curas a Peyrefitte. MARCHA 18(830): 21-22, 14 set. 1956.
67. Drama y sátira de la iglesia: las llaves de Peyrefitte. MARCHA 18(831): 23, 22 set. 1956.
68. Problemas de la enseñanza literaria: la elección de autores. Anales del Instituto de Profesores "Artigas" No. 3: 33-55, 1958.
69. El entierro de los curas obreros: una experiencia concluida. MARCHA 21(979): 24, 2 oct. 1959.
70. Los curas obreros: punto final. MARCHA 21(984): 26, 6 nov. 1959.

Literatura y Cultura Iberoamericana

71. Sarmiento insepulto: Ezequiel Martínez Estrada: "Sarmiento". Escritura No. 1:112120, oct. 1947.

72. "Quevedo humanista" de Daniel Castellanos. Escritura No. 2: 94-96, nov. 1947.
73. La novela de José Lins Do Rego. MARCHA (545): 12, 23 set. 1950.
74. Crisis histórica y crisis literaria (Sábato y de Torres). El Bien Público, 10 oct. 1952. Suplemento p. 2.
75. El inventor del arielismo. MARCHA 14(675): 14-15, 20 jun. 1953.
76. Una carrera literaria: Eduardo Mallea. Entregas de la Licorne, 5-6; 67-134, 1955.
77. La historia literaria de América como compromiso /sobre el índice de la ensayística de Zum Felde/ MARCHA 17(789): 20-22 nov. 1955.
78. Pasado inmediato /sobre el libro Fin de Fiesta de Beatriz Guido/ MARCHA 20(952): 23, 20 mar. 1959.
79. Memoria tardía de un gran americano: José Vasconcelos MARCHA, 21 (975): 22-23, 4 set. 1959.
80. La revolución y sus bemoles: memoria de Vasconcelos MARCHA, 21, 2a. sección (976): p 8-10, 11 set. 1959. Véase además item 2.
81. El desarraigo rioplatense: Mafud y el martinezeostradismo. MARCHA 21, 3a. sección (992): 1-6, 31 dic. 1959.
82. Evasión y arraigo en Neruda y Borges (con Angel Rama, Emir Rodríguez Monegal) Revista Nacional 4(202): 514-530, set.-dic. 1959.
83. Medio siglo de las letras mexicanas. El Debate p. 4, 16 set. 1960.
84. La novela hispanoamericana: un problema de caracterización. MARCHA 22(1041): 26, 27-31, 30 dic. 1960.
85. Un fundador: Manuel Galvez 1882-1962. MARCHA 2a. sección, 24 (1134): 26; 28, 23 nov. 1962.
86. En la muerte de Latcham. Marcha 26(1241): 25; 29 en 1965.
87. — — Atenea 42(408): 100-105, 1965.
88. — En: Ricardo A. Latcham 1903-1905. — Montevideo: Ed. Revista Ate-nea. 1965. Separata.
89. Ciro Alegría (1909-1967) MARCHA (1342): 28, 24 feb. 1967.
90. El modernismo literario y las ideologías. Escritura (Venezuela) 2(3): 41-75, en jun. 1967.

Literatura y Cultura Uruguaya

91. La "Biblioteca americana y los autores uruguayos". Escritura No. 1: 120-121. oct. 1947.
92. Rodó en sus papeles: a propósito de la exposición. Escritura No. 3: 89-103, mar. 1948.
93. Cuatro libros sobre el este. Escritura 2(4): 82-85, 1948.
94. Mario Benedetti: Esta mañana. Escritura No. 8: 135-136, dic. 1949.
95. Rodó y Zorrilla de San Martín. Tribuna Católica No. 2: 15-21, 1950.
96. Ambiente espiritual del novecientos. Número No. 6, 7, 8, jun. 1950. Véase además items 23, 25.

97. — — Montevideo: ROSGAL, 1950. — 22 p. — Separata.
98. José Enrique Rodó. Almanaque del Banco de Seguros del Estado p. 61-67, 1952.
99. Rodó y su pensamiento. MARCHA 15(718): 13-15, 7 may. 1954.
100. Sobre Luis Alberto Menafra. MARCHA 16(755): 15, 11 mar. 1955.
101. Otro ismo autóctono. MARCHA 16(756): 13, 18 mar. 1955.
102. Zorrilla no fue excluido. El País p. 5, 12 may. 1955.
103. Propaganda, nacionalidad y cultura: un planteo del consejero Zabala Muniz. MARCHA 16(760): 22-23, 22 abr. 1955.
104. Método y significado de una literatura hispanoamericana /sobre el índice de la ensayística de Zum Felde / MARCHA 17(787): 20-23, 28 oct. 1955
105. La historia del ensayo: el juicio y el lenguaje: el último libro de Zum Felde MARCHA 17(791): 20-22, 25 nov. 1955.
106. Julio Piquet, escritor. MARCHA 17(793): 22, 9 dic. 1955.
107. Crítica en quinta instancia. MARCHA 17(794): 22-23, 16 dic. 1955.
108. Los católicos y la cultura uruguaya. MARCHA 18(838): 20-21, 9 nov. 1956.
109. Uruguay: el ensayo y las ideas en 1957. Ficción (Buenos Aires) No. 5: 72-98, en feb. 1957.
110. ¿Adónde va la cultura uruguaya? MARCHA 19(885): 22-23, 25 oct. 1957.
111. — —. El Comercio de Lima, 1957.
112. Partidos políticos y literatura en el Uruguay. Tribuna Universitaria, No. 5, 6:101-135, 7 nov. 1958.
113. Muerte de Raúl Montero Bustamante. MARCHA 20(925): 21-22, 22 ag. 1958.
114. Aleluyas de la Universidad Vieja. MARCHA 20(947): 22-23, 6 feb. 1959.
115. Los cien años de Carlos Roxlo. MARCHA 22(1051): 21-22, 24 mar. 1961.
116. Un bosquejo de nacionalismo: el centenario de Roxlo II. MARCHA 22(1052): 2-3, 7 abr. 1961.
117. Bosquejo de un nacionalismo popular: centenario de Rodó (sic., léase Roxlo) III. MARCHA 22(1053): 22-23, 14 abr. 1961. Véase además item 25.
118. Horacio Arredondo. MARCHA 28(1347): 11, 7 abr. 1967.
119. Ariel. Libro argentino. La Nación. Suplemento literario (Buenos Aires) 18 jul. 1971.
120. — —. 1-3. 25 jul. 1971.

Historia Política y Sociedad Uruguaya

121. Política internacional e ideologías en el Uruguay. MARCHA 21, 2a. Sec. (966): 7B-14B, 3 jul. 1959.
122. El patriciado uruguayo. Tribuna Universitaria No. 10: 9-43, dic. 1960. Véase además items 29, 30.

123. Plano electoral de Montevideo. MARCHA 24(1133): 40, 16 nov. 1962.
124. Vapuleada memoria del prócer nuestro: ante dos falsificaciones. MARCHA 25(1209): 9, 12 jun. 1964.
125. Las dos dimensiones de la defensa de Paysandú. MARCHA 26, 2a. Sección (1238): 25-29, 31 dic. 1964.
126. El día de los cuchillos largos: el centenario de Berro y Flores. MARCHA 29(1392): 28-29, 23 feb. 1968.
127. Cuando los grandes abrían escuelas. MARCHA 30(1420): 29, 11 oct. 1968.
128. Ante la ley de elecciones universitarias: argumentos jurídicos y razones políticas. MARCHA 30(1425): 11, 15 nov. 1968.
129. El centenario inclemente: Herrera. MARCHA 35(1650): 13, 27 jul. 1973
130. Maldoror Montevideo Lautréamont Ducasse. Maldoror: Revista de la ciudad de Montevideo No. 12: 2-6, 1976.

Crítica historiográfica y social

131. La Rusia de Frugoni: "La esfinge roja" (Buenos Aires, 1948) Escritura 3 (6): 113-119, 1949.
132. Segunda imagen de Monterroso. MARCHA 11 (468): 14, 25 feb. 1949.
133. Los discursos del doctor Irureta Goyena. MARCHA 11(482): 14-15, 17 jun. 1949.
134. — —. 11 (438): 14, 24 jun. 1949.
135. Política y cultura: Batlle y Ordóñez y el positivismo filosófico por Arturo Ardao. MARCHA 13(621): 14-15, 9 may. 1952.
136. "La civilización del Uruguay" por Horacio Arredondo. MARCHA 14 (660): 15, 27 feb. 1953.
137. Sociología rural nacional. MARCHA 15(684): 14-15, 21 ag. 1953.
138. Una interpretación del país: blancos y colorados. MARCHA 15(703): 19-20. 1953.
139. — —. 15(704): 8-9, 15 en. 1954.
140. — — Conclusión 15(705): 8-9; 12, 22 en. 1954.
141. Letra y espíritu de la universidad /sobre Universidad oficial y universidad viva de Antonio M. Grompone/ MARCHA 16(734): 14, 27 ag. 1954.
142. Ideales y realidades en la universidad. MARCHA 16(735): 14-15, 3 set. 1954.
143. Cultura, ciencia y humanidades en la Universidad. MARCHA 16(736): 14-15, 10 set. 1954.
144. La universidad y la reforma. MARCHA 16(737): 22-23, 17 set. 1954.
145. La sociología nacional: un tema verde: el "ensayo" de Carlos Rama MARCHA 19(897): 20-23, 24 en. 1958.
146. Aclaración y descargo. MARCHA 19(899): 22-23, 7 feb. 1958.
147. Fin de una polémica. MARCHA 19(901): 22-23, 28 feb. 1958.
148. La crónica de Bonavita o el colorcito del país. MARCHA 20(922): 22-23, 1o. ag. 1958.

149. Tristezas de la Universidad Vieja: la significación de nuestro literalismo; el libro de Oddone. MARCHA 20(948): 22-23, 20 feb. 1959.
150. La rueda en el aire: liberalismo y principismo. MARCHA 20(949): 20; 22, 27 feb. 1959.
151. La Revista histórica de la Universidad. MARCHA 20(968): 21, 17 jul. 1959.
152. Artigas desde Cambridge. MARCHA 21(1021): 22-23, 10 jun. 1960.
153. El batllismo, tema histórico. MARCHA 24(1125): 3-31, 20 set. 1962.
154. El revisionismo y sus enemigos. Nuevas Bases, No. 5, p. 4, ag. 1962.
155. El revisionismo histórico. Nuevas Bases, No. 6, p. 4, set. 1962.
156. El creador de su tiempo: Batlle y su época (I) MARCHA 24(1155): 30-31, 10 may. 1963.
157. Las grietas en el muro: Batlle y su época (II), MARCHA 24(1156): 30-31, 17 may. 1963.
158. Anatomía del exclusivismo: Batlle y su época (III). MARCHA 24(1157): 28; 31, 24 may. 1963.
159. Pequeña historia mayor: el libro de Nahum y Barrán. MARCHA 25 (1200): 30-31, 10 abr. 1964.
160. Nueva dimensión historiográfica. MARCHA 30(1441): 29, 21 mar. 1969.
161. Denuncia y esperanza: la peor crisis por Mario Dupont Aguiar. El Oriental 2(79): p. 14, 19 mar. 1971.
162. Evocaciones históricas: Mascimin y su destierro /Máximo Santos/ Ahora 1(162): p. 4, mar. 1972.

Viajeros

163. Dos visiones extranjeras del Uruguay. MARCHA 14(640): 20-21, 26 set. 1952.
164. El último de los viajeros ingleses. MARCHA 17(809): 20-23, 20 abr. 1956.
165. Sobre Hinchliff, el valor de los viajeros ingleses. MARCHA 17(811): 20-23, 11 jun. 1958.
166. Los lúcidos británicos: Parish y Mackinnon. MARCHA 20(919): 22-23, 11 jun. 1958.
167. Un testigo inglés de la Cisplatina: L. Boutcher Halloran. Revista Histórica 2a. época 33(97-99): 54-208, 1962.
168. Cómo nos vieron en setenta y cinco años (1889-1964). — Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias. Instituto de Historia. 1965. — Separata, véase además ítem 40.

Ciencias Políticas

169. Las ideas políticas en América. Escritura No. 2: 85-94, nov. 1947.
170. La revolución cubana y la iglesia. MARCHA 22(1019): 12-13, 29 jul. 1960.

171. Rémora, culpa, conjura, condición: los males de América y su causa. MARCHA (1211): 16-17: 19-31, 26 jun. 1964.
172. Los dos ejes del plan reformista; neo-caudillaje y planificación. Epoca, 8 nov. 1964.
173. Varias hipótesis sobre el peonaje. Epoca, 10 set. 1965.
174. Uno o varios electorados. Epoca, 29 dic., 1966.
175. Universidad: dos compañeros de ruta. MARCHA 26(1253): 20, 7 may. 1965.
176. Los tenedores de la riqueza son la amenaza del país. Ahora 1(150): 2, 14 mar. 1972.
177. Una actividad cuestionada: la teoría política latinoamericana. Víspera 8(34): 9-18, 1974. Véase además ítem 52.
178. Filosofía de la historia e imperialismo. Latino América Anuario. 9: 191-210, 1976.
179. — — Separata. — México: Centro de Estudios Latinoamericanos, 1976.
180. Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "Constrictivo". Revista de la Cepal No. 4: 153-173, segundo sem. 1977.

Anexo

(actualización 1984 - 1987)

181. Evasión y arraigo de Borges y Neruda: diálogo entre Carlos Real de Azúa, Angel Rama y Emir Rodríguez Monegal. — Montevideo: LIGU, 1960. — 19 p. Véase además ítem 82.
182. Consejos para el examen escrito de Literatura. — Montevideo: AEP, 1961 — 7 p.
183. Perfil de Ricardo Latcham. p. 19-24. En: La crítica del 45 (antología) / Selección, ordenación y títulos por Alberto Paganini. — Montevideo: CEAL, 1968. — (Capítulo Oriental; 35).
184. /El problema del origen de la conciencia nacional en el Uruguay/. — Montevideo, /1975?/ — /400?/ p. Inédito.
Título propuesto provisoriamente por el historiador profesor José Pedro Barrán. El documento ha sido citado anteriormente con el título /El Uruguay como cuestión nacional/ por los historiadores profesores Blanca Paris y Juan Oddone.
185. Uruguay ¿una sociedad amortiguadora? — Montevideo: CIESU / EBO, 1984. — 95 p. — (Estudios sobre la Sociedad Uruguaya; 3).
186. Montevideo: el peso de un destino. — Montevideo: Nuevo Mundo, 1987 — 54 p.: il. — (Cuadernos Uruguayos; 1).
187. Escritos / Selección y prólogo de Tulio Halperin Donghi. — Montevideo: ARCA, 1987. — 412 p.