

INCIDENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LA FORMULACIÓN Y CONTROL DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

IRIS MABEL LAREDO

de la Univ. del Litoral

CAPITULO I

Introducción

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA internacional hasta finalizada la II Guerra Mundial prácticamente estaba limitado a un enfoque puramente histórico-político, enfoque más bien de superficie, de sucesión de hechos políticos y de sus consecuencias concretas y visibles. La investigación de esta disciplina había adolecido hasta entonces de un excesivo pragmatismo, confundiéndose corrientemente con una crónica de política internacional, cosa muy distinta de lo que requiere todo estudio científico.

Esta evidencia movió a Raymond Aron a afirmar que, en general "las relaciones internacionales se han descrito o contado más que analizado o explicado. Y que, como ninguna ciencia se limita a describir o contar, ésta también debe ir más allá para proporcionar algún beneficio".¹

Este enfoque cronologista de los hechos políticos internacionales, dejaba un amplio margen de oscuridad, lo que dificultaba la comprensión integral y plena de muchos de sus problemas fundamentales.

Parece ser que, hasta entonces, sólo la Geopolítica había intentado una tarea de abstracción y de explicación de las relaciones internacionales, tomando en consideración las diversas y múltiples causas que la condicionan. Pero esta primera experien-

cia dejó una amarga sensación por las consecuencias negativas de su aplicación, por lo que no fue tomada como punto de partida para futuros estudios de base. Sin lugar a duda el avance más o menos sorprendente de ciertas ramas de las ciencias, impulsó la investigación de esta ciencia y obligó a revisar sus métodos, sus técnicas y, también, sus temas de estudio. Se produjo en este campo lo que generalmente se designa como "transferencia de concepciones".

En efecto, en la ciencia política, en la que había una sensación de descontento, de insuficiencias por todo lo pasado, la Física ejerció un efecto indudable; debido a su influencia, se empezó a hablar de cuerpo, de fuerzas, de equilibrio, de movimiento, de sistemas, etc. Gracias al aporte de la Física el proceso político fue adecuadamente concebido como grupos de hombres interactuando o presionando contra otros grupos que tenían intereses definidos que los movían y cuya actividad estaba orientada hacia el manejo del poder. Con este nuevo enfoque, el problema del poder ya no quedaría restringido al mero ejercicio de las facultades estatales sino que se referiría también a la determinación del grado en que el poder está concentrado o difundido en una sociedad dada, a la forma en que se distribuye entre los diferentes sectores, etc.

Esta nueva visión fundamentada en los grupos sociales, políticos o económicos que se mueven y presionan en momentos determinados, se convirtió así en uno de los puntos vitales de la ciencia política de nuestro tiempo. Tan es así, que en este momento cualquier estudio de los gobiernos, de los sistemas políticos existentes, de la política práctica, etc., que prescinda de la realidad social que los enmarca y que incide en su funcionamiento, es considerado como un análisis a medias que falsea el conocimiento objetivo de las cosas; es interpretado como una confusión entre estructura y funcionamiento político, entre teoría y realidad política.

De otra parte, el aporte de los estudios sociológicos y de sus métodos al análisis político, facilitó también la investigación de esta rama del saber y posibilitó un enfoque total y unitario —no parcelado ni unilateral— de sus problemas vitales.

La investigación sociológica, al comprobar la íntima conexión, la trabazón existente entre los problemas económicos, sociales, políticos, etc., afirmó la idea de que la comprensión cabal de cualquiera de ellos supone un conocimiento previo y profundo de la influencia de los demás sobre él. Esta disciplina estableció claramente el hecho de que la realidad se presenta y funciona siempre dentro de situaciones totales y que negar esto sería poco menos que ignorar la unidad de las ciencias. Con este nuevo aporte se giró del estudio simplista y focalizado de los problemas políticos al análisis causal de sus elementos y factores determinantes.

Sin desconocer el aporte científico de los especialistas que se ocupan del estudio de un complejo institucional limitado —dejando en un segundo plano todo lo demás—, que les permite un enfoque profundo pero parcelado de la realidad social, se comprendió la necesidad de estudios integrales de correlación, de recomposición, que presentaran la realidad tal y cual es y no cuadriculada en distintos campos.

Por nuestra parte, creemos que la “esquemmatización racional” de los problemas debe complementarse con el “análisis sociológico”, puesto que ambos constituyen momentos sucesivos de la elaboración conceptual del universo social. “Enfrentar y comprender un orden social dado es entender previamente a sus instituciones mayores y a las interrelaciones de éstas”, ha dicho acertadamente Kingsley Davis.²

La aparición de grupos sociales autónomos y con fuerza de acción dentro del estado de nuestro tiempo, fenómeno que se dio en llamar “pluralismo político”, que algunos consideran como elemento sustitutivo del poder político, ha conducido al abandono gradual de los estudios de manejo de poder como ente aislado y con vida propia. Esto ha sido consecuencia de la comprobación de la íntima interdependencia existente con los otros elementos de la vida social.

En el plano internacional, el Estado es el sujeto básico de las relaciones internacionales, pero éstas caben en un ámbito muy dilatado y complejo de relaciones sociales, que son condicionantes como consecuencia de la interacción que se produce entre las

agrupaciones sociales más o menos poderosas que lo componen y afectan.

Que la política exterior desencadena procesos sociales es un hecho ya incontrovertible, dada la constatación que la decisión de cualquier gobierno o país afecta interna e internacionalmente a los individuos y a las instituciones, pero, a su vez, la política exterior es la resultante de instituciones sociales, de la interacción de grupos que ejercen distinto tipo de coerción sobre ella.

Como podemos inducir de todo esto, existe una conexión entre las diversas variables que intervienen en la formulación de la política exterior.³ En apoyo a esto, el internacionalista norteamericano Charles Lerche, sostiene que "la política del Estado es producto de la manifestación del interés predominante".⁴

Esto también es una realidad, a tal grado, que cualquiera observación detenida de la política internacional moderna nos muestra que la diferencia entre los Estados, las causas de sus luchas y pugnas y de su política exterior distinta, radica más en las fuerzas nacionales o internacionales —políticas o parapolíticas— que efectivamente los dirigen, que en la estructura puramente legal y en los poderes constitucionales gobernantes. En relación a este hecho, Marcel Merle sostiene que el estudio de las relaciones internacionales aparece como peligrosamente falseado si se hace abstracción a la intervención de los intereses particulares en el proceso de decisión.⁵

Por nuestra parte entendemos que el estudio de la actividad internacional de los grupos de presión está plenamente justificado desde que se ha comprobado progresivamente el inmenso papel que juegan estos grupos en el orden interno, influyendo a los titulares del poder cuando no determinando sus decisiones, con el agravante de que el orden internacional es mucho más vulnerable a las presiones de todo tipo⁶ por su excesiva especialización y concentración, por su diversificación temática y, fundamentalmente, por la carencia de un contralor efectivo por parte de los sujetos a él.

Cuando decidimos iniciar el estudio del mecanismo real de la política internacional detrás de su apariencia jurídica, de las fuerzas que movían la política exterior de los Estados, teníamos la

convicción de que nos enfrentaríamos a un tema en extremo complejo; en efecto, tratar de poner en claro cuáles son las raíces, las causas determinantes de una política internacional cualquiera, aparece como tarea difícil.

Desde un comienzo comprendimos las dificultades a asumir, desde que sabíamos que no era simple distinguir, por falta de datos, los elementos de determinación, ni jerarquizar a cada uno de ellos, ni medir la presión que éstos ejercen, ni el potencial de acción; sin contar la bruma que generalmente envuelve la realidad internacional de nuestros días.

Las mayores dificultades podrían sintetizarse así: amplitud y carácter difuso de la materia, escasa documentación accesible al investigador, obstáculos para distinguir a los actores oficiales que parecen decidir de los que deciden realmente —dada la forma semioculta de la actuación y de la presión no permanente sino localizada y circunscrita que ejercen en momentos en que se elaboran decisiones de importancia, etc. Todas estas dificultades, existentes en el orden nacional, se acrecientan aún más en el plano internacional. El problema se multiplica entonces, en tanto que las fuentes de información disminuyen.

En una apreciación bastante ajustada a la realidad, Marcel Merle comparó a los grupos de presión con los icebergs que sólo muestran sus picos más sobresalientes, pero las partes más importantes y peligrosas escapan a la vista, manteniéndose ocultas bajo la superficie,⁷ de lo que podemos inducir el riesgo de enfrentarse con ellos y las dificultades para analizarlos dada la imposibilidad de observarlos directamente en su acción.

A pesar de todas las dificultades evidenciadas precedentemente, reconocimos la necesidad ineludible y perentoria de abordar este problema, lo cual implica la desarticulación previa de la política exterior de los Estados para comprender mejor sus causas e interpretar sus efectos, puesto que creemos que resulta de capital importancia todo intento de reconocimiento de los elementos de determinación de la misma, el grado de resistencia y de debilidad de cada uno de los puntos sobre los cuales ejerce presiones, etc. Porque sólo la visión de conjunto puede limitar el riesgo

que se corre invariablemente en este tipo de análisis tan complejo y variado.

Ante las distintas variables que afectan la marcha del aparato gubernamental, este estudio tiene por finalidad identificar las diversas fuerzas: económicas, políticas, ideológicas, etc., que orientan y accionan el mecanismo del poder; los instrumentos que utilizan, la mayor o menor intensidad de la presión que ejercen o que pueden ejercer y la mayor o menor vulnerabilidad de los órganos gubernamentales. Es decir, intenta el análisis de los hechos sociales que determinan la vida política, análisis de causa-efecto.

Este enfoque de uno de los factores condicionantes de la política exterior de los Estados, sólo pretende poner en claro los diversos aspectos del fenómeno —cómo y por quién está dirigida la política internacional—, sin intentar apreciaciones de tipo valorativo y sin el ánimo de agotar el tema, ni de emitir conclusiones definitivas, ya que, dada su magnitud y complejidad, merecerá muchos otros estudios complementarios.

Si alcanzáramos a clarificar el trasfondo social que envuelve y determina la política internacional, precisando la existencia de fuerzas parapolíticas paralelas al poder estatal que concentran un enorme potencial de acción, el grado de incidencia de sus conductos en la misma y la forma combinada y efectiva en que actúan esos factores de poder, daríamos por cumplido este primer intento de investigación.

Aplicación del método sociológico al estudio del mecanismo de la política internacional

Alguien ha dicho, y con razón, que las relaciones internacionales no tienen fronteras trazadas y, aplicando una expresión inglesa, las ha calificado como "Endless Frontier"; los que así las denominan, las encuadran dentro de las ciencias sociales y, por tanto, las ubican unidas indisolublemente a otros fenómenos sociales.

Por otra parte, hoy es ya imposible desconocer los múltiples.

lazos que existen entre las ciencias del hombre y resultaría anticientífico separar rigurosamente a las relaciones interestatales de las relaciones interindividuales y de las relaciones intersociales, que afectan a las distintas unidades políticas; asimismo, sería anticientífico disociar el orden político del ambiente sociológico que lo enmarca, puesto que existe una relación condicionada entre política y situaciones de hecho.

Esta circunstancia y el fracaso del estudio de cualquier ciencia social como sistema cerrado eran ya concientes en Raymond Aron, quien en 1954 en una nota a un artículo titulado "Acerca del análisis de las constelaciones diplomáticas", publicado por la *Revista Francesa de Ciencias Políticas*, anunciaba su intención de escribir una "Sociología de las relaciones internacionales".

Pero, indudablemente, todo nuevo enfoque de una disciplina exige la adecuación o la creación de nuevos métodos que posibiliten su estudio. Y en el caso específico de las relaciones internacionales ha sido el *método sociológico* el que más aportó para lograr un enfoque unitario y total de esta especialidad que ayudaría a comprenderla mejor, a detectar sus fallas, etc.⁸

La aplicación de este método sociológico a las relaciones internacionales, posibilitaría la esquematización de los problemas, previa desarticulación, para llegar a una posterior rearticulación de los mismos.

Ahora bien, ¿en qué consiste este método sociológico? En la aplicación de un enfoque analítico-sintético, tarea de desligamiento primero, fundamentada previamente por la idea de unidad o de conjunto que muestra la correlación estructural-funcional entre las partes, seguida luego de una tarea de recomposición, tendiente a mostrar una visión totalizadora y coherente del todo social; sólo con una visión de conjunto de este tipo se puede evitar el riesgo de caer en parcializaciones estériles.⁹

Además, y partiendo de la premisa de que una buena parte de la actividad internacional se realiza a través de fuerzas informales, se precisa la aplicación del principio de causalidad, que se remonta a las causas mismas de los fenómenos para analizarlos y explicarlos. La aplicación de este principio posibilitaría también la ponderación dinámica, relacionada con los tantos problemas

que afectan a las relaciones internacionales, problemas cuya heterogeneidad y fuerza son de una composición tal, que sólo por medio de este principio de causalidad se pueden develar y comprender.¹⁰

El examen sociológico consiste, entonces, en el hecho de que las relaciones internacionales no serán estudiadas como dominio aislado, sino en sus relaciones con el conjunto de la realidad social circundante y como una parte integrante de ella.

En resumen, este examen se ocupará de dar una fórmula resumida de los vínculos entre las relaciones internacionales y la realidad, con lo que se tratará de dejar en claro que toda regla o acción política internacional está respaldada por un ambiente sociológico determinado y que va a la par con él.

Tal vez en ningún dominio sea tan necesario este tipo de examen sociológico como en el de las relaciones internacionales, dado el importante papel que juegan aquí los factores extrajurídicos y extrapolíticos; además, la esfera de la reglamentación es tan exigua en comparación al conjunto de problemas que se presentan, que el simple estudio de las relaciones internacionales como dominio aislado proporcionará una representación unilateral, por no decir falseada de las relaciones entre los Estados, de lo que se deriva la justificación de la aplicación del método sociológico al estudio de este campo.

Proceso de agrupamiento social

Ubicada la política internacional dentro de las ciencias sociales y dependientes del juego de relaciones que se establece en toda sociedad, corresponde ahora realizar algunas incursiones acerca de las agrupaciones humanas que coexisten con ella y que la influyen.

Debemos empezar por afirmar que es un error concebir a los individuos aislados en la sociedad de nuestro tiempo. El hombre tiene una tendencia natural a agruparse para mejor cumplir sus fines. En la sociedad moderna, el proceso que se conoce como de "agrupamiento social" opera en toda su dimensión. Efectiva-

mente, hoy cada individuo forma parte simultáneamente de una nación, de una clase, de una religión, de una profesión, agrupaciones todas éstas que coexisten con el gobierno político dentro del Estado. Como en todo organismo vivo, no hay nada de estático en la organización de grupos; todos ellos están en permanente evolución y cambio interno y, a su vez, en relación con otros grupos.

Por lo que toca al concepto de grupo, siguiendo a Sprett diremos que "Un grupo, en el sentido psicosociológico, es una pluralidad de personas que interaccionan unas con otras más que con cualquier otras, en un contexto dado".¹¹ Como podemos apreciar, el concepto de *interacción* es básico para la existencia de los grupos.

Tomando en consideración los caracteres y fines de los grupos, éstos pueden ser considerados como unidades que tienen una *percepción colectiva* de su unidad y que, dada la aglutinación a que llegan, adquieren *poder de actuar*. La *conciencia de grupo* y la *unidad de propósitos* les presta un especial dinamismo y efectividad en la acción unitaria frente a un ambiente social cualquiera.¹²

Así como todo grupo organizado tiene su *estrategia* —objetivo—, también tiene su *táctica* —normas de conducta y medios utilizables— que guían su acción.

La *base del poder* de los grupos está directamente determinada por su tamaño y por la unidad de cohesión de sus componentes¹³; nosotros agregaríamos: y por su capacidad financiera y organizativa, que generan autonomía de acción y efectividad.

En relación con la efectividad de acción de los grupos, se puede afirmar que los cambios más importantes en la historia de la humanidad y las transformaciones sociales más profundas se deben a su acción: lo mismo en las naciones, que en las clases, compañías comerciales o industriales, etc.¹⁴

Tan importantes son estos grupos que algunos autores se han aventurado a explicar todo el proceso político en base a su acción e interacción en la sociedad. Para ellos la vida política podría reducirse a un conflicto entre grupos rivales, a una permanente lucha entre intereses opuestos.¹⁵

El profesor Mendieta y Núñez ensaya una clasificación bastante completa de los agrupamientos sociales y llega a la conclusión de que aquellos grupos *artificial y deliberadamente constituidos* por el hombre para la realización de fines determinados, son los que han adquirido más importancia en la vida de las sociedades modernas. La concentración del poder, la autonomía y velocidad de decisión —determinada por la unidad de objetivos— es tal, que los asimila a los aparatos mecánicos y a raíz de ello acuña una expresión muy gráfica: *tendencia hacia la mecanización social*, como uno de los fenómenos sociológicos más trascendentales de nuestra época.

Según la citada clasificación entre esos *grupos artificialmente constituidos* por el hombre, estarían:

- 1) los grupos estatales (ejército y burocracia);
- 2) los grupos religiosos;
- 3) los grupos económicos, etc.¹⁶

Entre los *grupos estructurales* que integran la sociedad, Mendieta y Núñez ubica a la horda, la familia, el clan, la tribu, la casta y el Estado. A éstos agrega todavía lo que él denomina: *cuasi-grupos estructurales de la sociedad*, que tienen sólo una cierta coherencia (como por ejemplo: la comunidad, la nación, la masa, etc.).¹⁷

El Estado —ubicado dentro de los grupos estructurales de la sociedad— quedaría entonces como el grupo social más complejo e importante constituido a su vez por un *conjunto de grupos parciales unificados* dentro de una gran forma jurídico-político-administrativa.

El Estado aparece entonces como una *función integradora* de todas las agrupaciones sociales coexistentes en su territorio en un momento dado, pero también, y al mismo tiempo, condicionado por ellas.

Ya Karl Mannheim decía que “estábamos pasando de una época en que dominaron los grupos primarios —familia, tribu, etc.— a otra donde prevalecían los *grupos de contacto directo*”. Los grupos de contacto directo son producto de la formidable transformación social de nuestra era.¹⁸

Estos grupos influyen en la sociedad en que actúan, determinando su carácter, su desarrollo, su orientación. . . Se constituyen en canalizadores, cuando no en realizadores de las necesidades colectivas.

Algunos de estos grupos artificiales alcanzan tanta importancia que llegan a enfrentarse con el mismo Estado e incluso a dominarlo, y, aunque en innumerables casos no lleguen a someterlo, desarrollan una influencia constante sobre la vida colectiva.¹⁹

*Relaciones entre las estructuras socio-político-económicas
y el poder*

La gran complejidad y la dificultad de comprensión de la política moderna se deriva de la diversificación de intereses coexistentes en la sociedad de nuestro tiempo y de las múltiples interrelaciones que se establecen entre ellos.

La realidad social en que se mueven las fuerzas políticas no es una realidad abstracta sino una realidad compleja y concreta compuesta de muchos sectores e instituciones cuyo número y eficacia varía según las épocas y las comunidades. En este momento en que se produce el desbordamiento del Estado por la sociedad, las estructuras sociales deben entenderse como *condicionantes* de las fuerzas políticas actantes.²⁰

Ya Gaetano Mosca señaló que con el crecimiento de la civilización aumenta el número de influencias morales y materiales susceptibles de transformarse en fuerzas políticas.²¹ En este sentido, el Estado moderno debe verse como el resultado del equilibrio de diversas fuerzas que operan en él. Así, las fuerzas imperantes —parapolíticas o criptopolíticas— aparecen como condicionadoras del orden jurídico fundamental.

Esto no siempre se entendió así, durante mucho tiempo la teoría tradicional del Estado, por ejemplo, concibió a éste como el resultado de la agregación de tres elementos: poder político, población y territorio.²²

Esta teoría omitía a toda la compleja realidad circundante y determinante de la política del Estado, ignorando las relaciones

de interdependencia con otros elementos de la vida social, con lo que esta ciencia quedaba relegada a un enfoque parcial de los hechos.

Debido a esta insuficiencia, surgieron posteriormente las *posiciones realistas*, que subrayaron especialmente las condiciones económico-sociales del Estado, y, luego, la *teoría sociológica* del Estado que examinó algunos aspectos reales de la convivencia política.²³

Estos nuevos aportes que implican la adopción de criterios más realistas y prácticos de análisis, dejaron relegado el enfoque tradicional del Estado a un mero formalismo jurídico. Hoy, ya se puede decir que el avance de la sociología política ha dejado suficientemente clara la influencia de elementos socio-económicos integradores del Estado en la política, quedando la imagen puramente jurídica del Estado, como una ficción jurídica que desconoce u omite las realidades condicionantes.

Este nuevo criterio de análisis puede ser considerado como una necesidad dada la estructura social imperante y determinante de nuestra época, y su adopción se ha reputado como inevitable en la medida en que se quiera captar la realidad viva del Estado contemporáneo.

En relación a esta dualidad entre teoría tradicional y realidad citaremos a diferentes autores que se han referido específicamente a ello. Por ejemplo Sauvy afirma que "las Constituciones dicen muy bien quiénes ocupan el poder, pero parecen ignorar las presiones que pueden ejercerse sobre éste";²⁴ Xifra Heras dice también que "las Constituciones nos dan a conocer quién tiene en sus manos el timón de la nave del Estado, pero no pueden preveer las presiones que se ejercen sobre el brazo del timonel";²⁵ a lo que Burdeau añade que: "la democracia pluralista no es una democracia de voluntades, sino de fuerzas; no es una democracia de individuos sino de *poderes*".²⁶ A lo que, previa observación, se podría agregar que el poder establecido no absorbe todos los poderes de hecho y aunque estos delegan representación en los órganos oficiales, no por eso abdican sus pretensiones.

Por otra parte ya Fernando Lasalle, hace más de un siglo, afirmaba que aunque desaparecieran todas las constituciones es-

critas, leyes, etc., de los archivos, Prusia tendría aún su constitución real. Consideraba que cada factor de poder es un fragmento de constitución.²⁷

Apartándonos entonces del enfoque tradicionalista que consideraba la soberanía y supremacía absoluta del poder político sobre cualquier otro poder, diremos que, aunque el político es el que más se ha desarrollado y más potencialidad demuestra, coexisten junto a él otros poderes que lo limitan o regulan en su acción²⁸: los factores reales del poder.

Entendiendo por *poder* la potencia que faculta a los hombres, que los capacita para la realización de sus fines, se puede adelantar que existen tres especies diferentes de poderes temporales, ellos son: el poder económico, el poder militar y el poder político. Más aún, se podría decir que son los caracteres socio-económicos de una sociedad lo que da preeminencia a unos sobre otros.

De la existencia de estos tres poderes o de estas tres formas de poder se puede derivar que el poder que unos hombres ejercen sobre otros puede tener tres fundamentos distintos, según de donde provenga: la riqueza, la fuerza y la autoridad reconocida como legítima. De este modo, la autoridad legítima inevitablemente proviene o debe apoyarse en alguno de estos círculos de poder.²⁹ En general se establecen relaciones causales entre estos tres términos y su combinación de tipos especiales de comunidades estatales y, en consecuencia, formas diferentes de política.³⁰

Cuando el poder político quiere desconocer a los otros poderes o actuar en contra de ellos o eliminarlos, se descubre su impotencia que es contrarrestada por el cúmulo de fuerzas sociales existentes y actuantes. Por ello, todo gobierno que quiera ser eficaz y aun que quiera sobrevivir, debe estructurarse teniendo en cuenta estas fuerzas existentes y de real gravitación social y política.³¹

De la expresión utilizada por André Mathiot: *disgregación del poder original del Estado* en el mundo contemporáneo que ha sido asumido de facto por otros poderes no políticos que tienden a contrapesarlo, a frenarlo, a dirigirlo... pero no a conquistar-

lo...³² podemos deducir la existencia de gobiernos de derecho con poder legal coexistiendo paralelamente con gobiernos de hecho con poder efectivo o real.

Duverger habla de gobernantes aparentes, para diferenciar el poder oficial detrás del cual actúan los gobernantes invisibles u ocultos. Este hecho de fácil observación, se ha producido por el diferente grado de concentración del poder y por la inadecuación de los preceptos constitucionales con la realidad socio-histórica que los enmarca.

La democracia representativa y la idea del gobierno del, por y para el pueblo, se vio enormemente alterada desde sus orígenes debido a la concentración creciente de otros poderes.³³ El *poder legal* estaría determinado por normas constitucionales del Estado y el *poder efectivo o real* por los que efectivamente lo ejercen.

En verdad, no se ha producido una transferencia o desplazamiento del poder político a otros poderes u organizaciones sino que las condiciones sociales han variado y las *fuerzas se han concentrado* alrededor de algunos poderes y *dispersado* otros. Por ejemplo, la división interna del poder para frenar cualquier intento de despotismo y para balancear el gobierno democrático (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), ha llevado a la limitación del poder político frente al monopolio cada día más creciente y en aumento de los otros poderes.³⁴

Para reafirmar lo anteriormente expresado diremos que, la revolución comercial, primero, e industrial después, llevó a un grupo social —comerciantes e industriales— al lugar de privilegio que hoy ostentan y utilizan, fenómeno incrementado por la *tendencia a la concentración y al monopolio* de la riqueza por un número cada día más limitado de personas. Ejemplo de esto son las corporaciones gigantes existentes en los países más desarrollados como las del petróleo, las del acero, etc., que controlan la mayor parte de la economía de algunos países.

Parece redundancia decir que el manejo de los intereses de un poder de estas características, debe traducirse o se traduce en una actividad extraeconómica que se concreta en el ámbito polí-

tico.³⁵ En verdad, la evolución de las estructuras del capitalismo, por ejemplo, ha superado al poder al que tradicionalmente se le concedía la función de controlarlas, es decir, al poder político. Algunos opinan que siempre ha sido así, pero que hoy parece claro que la política en cuanto función sigue prácticamente sometida a la dirección del proceso económico.³⁶

El sociólogo norteamericano C. Wright Mills, refiriéndose a la realidad de su país, afirmó que el mundo corporativo de propiedad centralizada domina todas las zonas y detalles de la vida diaria, por cuanto su acción incide en la totalidad de la vida política nacional.³⁷

Este grado desigual de concentración de poder ha llevado a que, aunque la conducción política la realicen formalmente los órganos oficiales del poder, ahora esté prácticamente condicionada cuando no determinada por otros poderes con mayor grado de concentración y fuerza. De lo que resulta que la decisión materialmente la determinan los poderes concentrados más gravitantes en cada sociedad aunque formalmente aparezca como decisión del poder político,³⁸ a lo que algunos agregan que, el mayor poder de decisión reside en aquellos grupos que inician y dirigen la política más bien que en aquellos que la ejecutan.³⁹

De una interpretación de este tipo ha partido la idea que sintetiza muy claramente este hecho: "Quiénes mandan a los que mandan son los verdaderos titulares del poder".⁴⁰

En algunos Estados se ensayaron sistemas de gobierno cuyos representantes provenían de los grupos y no de la ciudadanía en general, tal fue el caso de la representación funcional sobre base ocupacional propia del sistema corporativo de la Italia fascista de preguerra. En la actualidad⁴¹ la organización del gobierno de Portugal es un buen ejemplo.

Al ampliarse y centralizarse las funciones de cada uno de los tres grandes dominios —económico, político, militar— se ha establecido a su vez, una creciente *conexión* con los demás. Así, las decisiones de un núcleo de empresas influye en los acontecimientos políticos, militares y económicos de todo el mundo. Paralelamente, las decisiones militares descansan sobre la vida política y sobre el nivel económico de vida de la población; y las deci-

siones políticas determinan la actividad económica y los programas militares, etc.

Se puede afirmar, que ya no existen compartimentos estancos, puesto que se ha establecido una *interconexión indisoluble*, un verdadero triángulo de poder, una interdependencia entre los grandes órdenes institucionales.⁴²

Para ejemplificar sobre estas bases sociales del hecho político, nos remitiremos a conceptos vertidos por L. L. Bernard en una de sus obras que dice que “los reinos raras veces fueron absolutos en tiempos de paz y ni siquiera en la guerra, ya que el poder de los monarcas era compartido por aquellos de quienes dependía para su apoyo”. Y continúa, “en tiempos de guerra los apoyaban los militares que llegaban a convertirse, desde las más remotas épocas en la clase noble”. “Posteriormente, el monarca o dictador sigue apoyándose en los militares, quienes constituyen una oligarquía militar”. “En las épocas modernas encontramos detrás de esta clase, una poderosa clase capitalista que financia las guerras, y ambiciosos jefes políticos con quienes comparte el poder”. Bernard concluye diciendo que no es raro que la clase militar domine al jefe nacional en los Estados militaristas. En los Estados industriales hace lo propio la oligarquía industrial, obligando al jefe nominal a servir a sus propios intereses, y, a medida que las masas comprenden mejor el sistema social y adquieren más experiencia en el manejo de los procesos políticos, aspiran también a dominar —directa o indirectamente— los organismos gubernamentales.⁴³

Algunos han llegado a sostener que aun la denominación de las formas de gobierno que adoptan algunos Estados está en relación directa con los grupos o sectores que las comandan o influyen. Ejemplifican esto con la designación de: *democracia capitalista o gobierno demoliberal* —influida por grupos especialmente económicos que detentan la riqueza y el poder— y *democracia popular o gobierno demototalitario* —influida por las masas y por el partido político único.

Indudablemente, la constelación de poderes existente en un país y en un momento dado, responde a la estructura socio-económica e ideológica imperante. De ahí la diferencia tan marcada.

entre un Estado y otro, y aun dentro de un mismo Estado en los distintos períodos históricos.⁴⁴

Refiriéndose a Latinoamérica, el norteamericano Edwin Lieuwen bosqueja bastante ajustadamente las causales, la forma de distribución y el grado de concentración del poder en ella desde sus orígenes hasta nuestros días.

Lieuwen dice que, desde las primeras luchas por la independencia, las fuerzas armadas latinoamericanas asumieron funciones extramilitares —funciones políticas— y que, desde entonces, el ejército raramente han tenido una actitud prescindente en política nacional e internacional. Las causas de este fenómeno las deriva de las largas luchas por la independencia, primero, y de las guerras civiles y anarquía después, que condujeron al reforzamiento del militarismo latinoamericano. Tanto que, hasta 1860, más o menos, predominaron los gobiernos militares y revolucionarios, y los golpes de Estado fueron más que frecuentes.

De ahí que pueda decirse, que la estructura político-social-económica de América Latina en los primeros años de su vida independiente era tal, que los civiles —con fuerzas y poderes más reducidos— abdicaron en nombre de los que tenían un mayor poder; en este caso específico, en favor de los militares.⁴⁵

Consecuencia del estado de cosas reinante en las jóvenes repúblicas —de inadecuación para el establecimiento de una democracia representativa— fue la concentración el poder alrededor de las tres fuerzas existentes más gravitantes: el clero superior, los terratenientes y los militares, que constituyeron lo que se dio en llamar la *Triarquía Oligárquica*, cuyos dirigentes estaban empeñados en mantener el *statu quo* después de lograda la independencia.

Muchos de estos gobiernos se prolongarían prácticamente hasta finalizado el siglo xix.⁴⁶ Después de 1850 y hasta fines de ese siglo comenzaron a fortalecerse y a resurgir otros sectores de la sociedad latinoamericana que se disputarían el poder con las fuerzas políticas preexistentes que lo detentaban tradicionalmente. Me refiero a la burguesía comercial e industrial —integrada por civiles— cuyo surgimiento se motivó en las transformaciones económicas promovidas por la inversión extranjera, por la incorpo-

ración de nuevas técnicas, por la afluencia de un alto caudal inmigratorio, por la alfabetización, etc. Este grupo representaba un nuevo tipo de poder: el que se derivaba de la riqueza y de la influencia; la organización nacional y la estabilidad y paz que nacieron con ellas a fines del siglo pasado proporcionaría a este nuevo grupo el clima ideal para su actuación y para la concreción de sus fines.⁴⁷

La crisis económica de 1930 y de los años siguientes produjo un gran impacto en las estructuras socio-económicas de Latinoamérica, lo que se derivó en un manifiesto giro político, resurgiendo entonces el militarismo conservador latinoamericano.

A su vez, el auge industrializador que siguiera a la Segunda Guerra Mundial, provocó un movimiento de masas respaldado, cuando no movido, por militares jóvenes, que condujo hacia gobiernos de corte militarista e incluso hacia dictaduras.

Después, alrededor de 1950, se giró hacia gobiernos de clase media, antirreformistas y con tendencias tradicionalistas, apoyados por distintas élites.⁴⁸ Como consecuencia del rápido desarrollo industrial de la post-guerra, surgiría una nueva élite de poder representada por los industriales y los empresarios y respaldada en el capital y en la alta capacidad organizativa y financiera que desplazaría paulatinamente a las anteriores élites, razón por la que los militares se asociarían finalmente a esta nueva élite en auge abandonando a los antiguos grupos en decadencia.⁴⁹

A todos estos casos podemos aún agregar la interpretación de la sociedad norteamericana del sociólogo político Wright Mills, quien sostiene que la estructura del poder en EE.UU. se ha ido modificando a través del tiempo por medio de cambios institucionales en posiciones relativas al orden político, económico y militar, pasando de un liberalismo absoluto a un gobierno de pequeños grupos.

W. Mills interpreta que, el concepto de *equilibrio automático* de la política y de la economía surgido del liberalismo del siglo XVIII, ya no se cumple en la práctica ante la aparición de nuevos y gravitantes factores de poder; aún más, la estructura política liberal, ofrece vetas para la acción de fuerzas combinadas

cuyos intereses coincidentes las hacen más efectivas (por ejemplo, fuerzas o grupos militares, económicos, etc.).

La amplitud de acción de estas élites, según Mills, aumenta apreciablemente en el terreno de las relaciones internacionales, debido a que el pueblo coloca a todo este nuevo mundo y complejo de la política internacional en manos de expertos,⁵⁰ y, también, dada su diversidad temática, que impide controlarla al ciudadano común.

Para concluir con este punto diremos que, parecería que del mayor o menor grado de integración armónica o de aglutinación de fuerzas logradas por el Estado dependiera su mayor o menor dominio y autonomía en la conducción del todo social hacia el fin común.

Relaciones entre la política interna y la política internacional

En realidad, todas estas disquisiciones previas no se justificarían si no partiéramos de la base de que toda decisión política interna o internacional que implique la toma de medidas de fundamental importancia, tiene un proceso de desarrollo similar: discusión entre los miembros del Congreso o Gabinete; sanción; promulgación por el Poder Ejecutivo, además de colaboración o presión de grupos. Los centros de decisión son prácticamente los mismos.

La mayoría de los autores especializados consultados sobre este punto, coinciden en la estrecha relación existente entre la política interna e internacional de los Estados.

Por ejemplo Padelford y Lincoln, en su *Tratado de política internacional*, sostienen que la política que un Estado persigue en el plano internacional está estrechamente conectada con la política interna, a lo que enseguida agregan, que la política interna constituye el *clima* en el cual es concebida y determinada la política internacional, puesto que los que formulan y administran la política exterior son partes del mismo mecanismo político que aquellos que formulan la política interna.

De todo esto deducen que ambas políticas están sujetas a las mismas fuerzas políticas internas.

A simple vista, pareciera que estos autores llegan al extremo de desconocer la incidencia de factores internacionales en la formulación de la política exterior de los Estados. Especialmente cuando afirman: "La política internacional del Estado es la extensión de la política interna más allá de sus fronteras".⁵¹ Sin embargo, nosotros creemos que esta aparente omisión se deriva del hecho que los autores se están refiriendo —sin manifestarlo— a la formulación de la política internacional de una gran potencia a la cual pertenecen y cuyo comportamiento internacional —de amplia autonomía— depende de su gran poder de decisión y de su relativa falta de dependencia de poderes externos condicionantes, cosa que, indudablemente, no ocurre en la mayoría de los Estados.

En términos generales, compartimos la opinión de estos tratadistas cuando se refieren a la correlación existente entre política exterior y política interna que no pueden ser separadas en compartimentos exclusivos puesto que forman parte de la *política nacional*, que definen como la suma total del curso de la acción que un Estado adopta con el fin de lograr sus objetivos internos e internacionales.

Afirman aún más sus posiciones monistas —ya bastante expresadas— cuando añaden que la política nacional de un Estado tiene manifestaciones internas e internacionales simultáneamente, y que ambas tienen raíces profundas en la historia, en las instituciones políticas, en las tradiciones, en las necesidades económicas, en los factores de poder, etc., cuyo conjunto combinado determina la política nacional —interna o internacional— de un Estado.⁵²

Por su parte, Marcel Merle también ubica a la política internacional como una prolongación de la política nacional de los Estados más allá de sus fronteras, y deriva de este hecho la necesidad imperiosa e impostergable de estudiar los factores de poder en el plano internacional, ya que considera que está perfectamente comprobado el papel decisivo que juegan estos grupos en el orden interno, en la toma de las decisiones más importantes.⁵³

Haas y Whiting, refiriéndose a la política exterior de su país sostienen que en toda comunidad democrática y pluralista como la norteamericana, la política fijada para el exterior no es sino un *reflejo* de la realidad interna (donde se nota una fragmentación de grupos que la impulsan). Y observando concretamente el reconocimiento norteamericano al nuevo Estado de Israel en 1948, reafirman la interacción y la unidad de la formulación de la política interna e internacional de los Estados.⁵⁴

Todos los autores citados creen que la dificultad de definir y de precisar la política internacional deriva de la complejidad del mecanismo que la origina, puesto que, paralelamente a los órganos constitucionales que establecen las leyes de cada país, existe un gobierno efectivo o de hecho constituido o determinado por los grupos de poder.

Haas y Whiting señalan como muy importante la influencia de las élites en la formulación de la política exterior de los Estados, influencia que ven acentuada apreciablemente en razón de las organizaciones más o menos jerárquicas y en la concentración del poder en manos de esas élites. Como lo señalaremos oportunamente, también Lerche participaba de esta misma opinión.

Los autores norteamericanos van más allá cuando manifiestan la posible coincidencia entre élite y gobierno. Caso éste en que la política exterior se traduce en la concreción de las propias aspiraciones de la élite gobernante. A lo que agregan que esta posibilidad es mucho más frecuente y visible en los gobiernos dictatoriales y más velada en las democracias.

Frederick Hartmann precisa con suficiente claridad su posición cuando afirma que la política exterior de toda gran potencia es la resultante de una realidad internacional y de una serie de circunstancias nacionales, a lo que agrega que dicha política está condicionada por la conjunción de ambas realidades: internacional e interna conjuntamente.⁵⁵

También Barthélemy coincide con la posición que venimos desarrollando cuando afirma que "el juego de la política internacional no es fundamentalmente distinto al juego de la política interna". En ambas, cuando se quiere abatir a un adversario, se concluyen coaliciones momentáneas entre grupos, par-

tidos, Estados, etc. Barthélemy tiene un ángulo de visión algo más amplio que los precedentes; reconoce que los móviles de la política extranjera de un país son más *complejos*, y que, además las tendencias de cada gobierno dependen de los intereses del país, de las tendencias políticas, constitucionales y sociales predominantes.⁵⁶

Este paralelismo que hemos realizado entre política interna y política internacional —en base a opiniones de diversos autores especializados— nos lleva a observar una evidente coincidencia en cuanto a las fuentes generadoras, a los factores condicionantes de ambas. El clima y los actores nacionales son indudablemente uno de los principales factores determinantes. En cuanto al grado de incidencia de lo nacional en la política internacional se puede afirmar que, generalmente, aumenta en la medida en que los Estados son más fuertes, con mayor cohesión interna, con menos dependencia del exterior (como lo que ocurre en las superpotencias) y disminuye en el caso inverso (por ejemplo, en los Estados pequeños, dependientes, anárquicos, etc.).

Otra observación que cabe hacer es la multiplicidad de factores condicionantes entre los que se podrían incluir la tradición de cada país, sus necesidades económicas, las formas de gobierno y las clases gobernantes que detentan el poder, las instituciones claves de cada sociedad, etc., que tiñen con un matiz distinto a la política exterior de cada unidad estatal, e inclusive que exigen un estudio por separado de cada realidad nacional para mejor entender las causas generadoras y los objetivos que ellos persiguen en el plano internacional.

La política internacional entonces, puede ser considerada como una manifestación más de la política nacional. Y la política nacional a su vez está condicionada, supeditada a una serie de factores políticos y parapolíticos —internos e internacionales— que se combinan entre sí y que varían en cuanto a su grado de incidencia, a su capacidad de acción, a su efectividad, en las diferentes sociedades.

Caracteres generales de la política internacional

Entendiendo por política internacional el curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción, se hace necesario precisar los caracteres más sobresalientes de esta disciplina a los efectos de detectar posteriormente su mayor o menor vulnerabilidad a las presiones extrapolíticas.

Si bien es cierto que los sistemas de gobierno vigentes son bastante determinantes de la conducción política internacional de los Estados —posibilitando o neutralizando en mayor o menor grado las presiones externas que permanentemente se ejercen sobre ellos—, es posible, sin embargo, fijar ciertos caracteres generales de la política internacional de un momento histórico determinado.

Entre esos caracteres generales hemos seleccionado los siguientes, cuyo análisis seguramente facilitará nuestro estudio:

a) La marcada heterogeneidad, la diversidad de problemas y de áreas que abarca la política internacional actual, lo cual trae aparejado su alto grado de complejidad.

b) La delegación de funciones que se opera en esta rama política —que se halla directamente relacionada con su amplitud temática y complejidad—, a lo que puede sumarse la incompetencia del ciudadano corriente para enfocarla y orientarla.

En el campo de las relaciones internacionales, la ciudadanía —el pueblo— ha colocado a todo este mundo nuevo y de difícil comprensión de la política internacional en manos exclusivas de los gobiernos, pero su orientación no está reservada, ni mucho menos, al contralor.

El profesor francés Duroselle afirma que aun en los gobiernos representativos, el pueblo, la opinión pública, no está interesada en relaciones internacionales y que, por tanto, delega estas funciones en los gobiernos, y agrega: el hombre corriente generalmente se interesa por aumentar su estándar de vida, por su propia seguridad, etc., y sólo en momentos de crisis agudas se ve impulsado a tomar algún partido por causas internacionales

—utiliza, para ejemplificar, el ataque de Italia a Etiopía en 1935 y la reacción en Gran Bretaña y Francia motivada por la nacionalización del Canal de Suez en 1956.

Para confirmar su afirmación, este profesor señala que sólo el 1% de la población de EE.UU. es responsable de la política de su bloque y que en Francia —país muchísimo más politizado— esta cifra sólo alcanza al 6%.⁵⁷ Ambos porcentajes son sumamente bajos desde el grado y el alcance de los problemas políticos internacionales de nuestro tiempo.

c) El carácter urgente de las medidas o soluciones de política internacional a tomar, ha llevado a la concentración del poder decisorio en uno de los órganos del Estado con mayor poder y celeridad de acción. En la actualidad, la mayoría de las decisiones más trascendentales se deben tomar rápidamente, generalmente sin consultar a la opinión pública ni al Congreso, sino a través del Poder Ejecutivo —centro neurálgico de la política internacional de nuestros días.⁵⁸

En nuestro tiempo se presentan muchos momentos decisivos, y en ellos deciden o dejan de decidir pequeños círculos de poder; ejemplo de esto sería la decisión del Presidente de EE.UU., Harry Truman, de intervenir en Corea, tomada en junio de 1950.⁵⁹

Los partidos políticos y los representantes populares han sido relegados a los niveles medios de poder, que ya no deciden. En realidad esta capacidad real de decisión —concentrada en unas cuantas personas—, viene a representar la otra cara del gobierno del, por y para el pueblo, en el que, por falta de una formación, de una organización y de una acción adecuada de las mayorías, deciden las minorías.⁶⁰

d) La delegación de funciones del Poder Ejecutivo a favor de los expertos en política internacional que esperan como asesores. Por causa de esta misma amplitud y complejidad de los problemas internacionales del presente, se observa una segunda delegación o transferencia de fundaciones; traslado que se opera del órgano básico encargado de la formulación de la política internacional —que generalmente coincide con el Poder Ejecuti-

vo— a los expertos en esta materia, que se convierten en sus consejeros.

En casos muy significativos, la política internacional ha sido decidida por un grupo generalmente integrado por expertos y otras personas en situación de ejercer influencia.⁶¹ Algunos autores sostienen que estos expertos o técnicos no siempre se desenvuelven con neutralidad, que son blanco o centro de influencias o presiones extraestatales, que no han dado suficientes muestras de una eficiencia o preparación técnico-política adecuadas, etc.⁶²

Se ha llegado a afirmar, inclusive, que estos burócratas, por lo general insuficientemente preparados y a cargo de los cuales se halla el comando de la política internacional de los Estados modernos, son terreno propicio para influencias y presiones provenientes de los más diversos sectores, cuando no elementos generadores de esas presiones a favor de los grupos que representan.

e) La carencia de planes orgánicos de acción a largo plazo. Otra de las características de esta función política radica en la dificultad de elaborar planes de acción para períodos prolongados de tiempo. Esta dificultad que a menudo se torna en imposibilidad, se deriva del carácter dependiente o subordinado de la política internacional, dada la multitud de factores de todo orden que la modifican a cada momento. Esta circunstancia ha conducido a la formulación de políticas acordes con las condiciones imperantes en períodos de tiempo relativamente cortos.

La falta de elaboración de planes a largo plazo en esta materia, producto de la multiplicidad y del carácter cambiante de los factores que la influyen y determinan, conduce a una situación de incertidumbre permanente cuando no a la conducción divagante y contradictoria de la misma.

f) La inexistencia de objetivos a alcanzar suficientemente claros o cuanto menos, la carencia de un orden de prioridad que los guíen en la acción.

Estos elementos tampoco constituyen un punto demasiado claro, definido y permanente para los que deben formular la política internacional de sus respectivos Estados. En efecto, la determinación del interés nacional y de su proyección en lo inter-

nacional en una sociedad pluralista y masificada como la de nuestros días es bien difícil de precisar por la diversidad de intereses particulares y por la acción constante que éstos ejercen. El hecho no pasa desapercibido para los gobiernos que generalmente se ven obligados a tomarlos en cuenta para asegurar el buen éxito de su función o, cuando menos, su continuidad.⁶³

Haas y Whiting admiten también que la política internacional está determinada por el interés nacional de cada Estado, pero a renglón seguido se preguntan: ¿qué es el interés nacional y quién lo define y precisa? Responden, que este es un problema difícil al que algunos han contestado que es la suma de elementos geográficos, económicos, políticos o ideológicos históricamente asociados a la preservación de cada Estado; mientras que otros afirman argumentando que el interés nacional se confunde con el interés del grupo o de la clase gobernante.⁶⁴

A todo lo anterior convendría agregar que el manejo de nuevos medios técnicos de comunicación de masas ha hecho posible que las grandes decisiones en política internacional sean tomadas previa creación de un estado de conciencia generalizado que los acepte sin oponer resistencia, sin espíritu crítico, aun cuando esas decisiones puedan ser nefastas para las mayorías o para importantes sectores de una comunidad.

Para concluir con este apartado y siguiendo a Erich Fromm, diremos que hay suficientes ejemplos que comprueban que las decisiones fundamentales de política exterior que entrañan la guerra y la paz, son generalmente tomadas por grupos reducidos de cuya existencia misma poco o nada sabe el ciudadano corriente.⁶⁵

Son éstos y otros muchos elementos los que caracterizan a la política internacional de nuestros días, todos los cuales ponen en evidencia la existencia de innumerables vetas —puntos vulnerables— que, como veremos más adelante, posibilitan la acción de fuerzas combinadas o “contrapoderes” que, aprovechando la estructura política existente manipulan y ejercen el poder de iniciación, de dirección o de control político con desigual éxito.

Formulación y control de la política exterior de los Estados

Hemos llegado ya al punto en que debemos analizar cómo, a través de qué medios y utilizando qué resortes, se formula y controla la política internacional de los Estados.

Como sería prácticamente imposible pasar revista a los instrumentos existentes para tal fin, a la mecánica vigente en cada uno de los Estados soberanos actuales, nos hemos inclinado por la selección de algunos Estados tipo para analizarlos detenidamente y obtener algunas conclusiones que puedan luego generalizarse, como, por ejemplo, el mecanismo de elaboración y control de la política exterior de: *A*, Estados Unidos de Norteamérica; *B*, Gran Bretaña; *C*, Francia; *D*, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; *E*, Países de Latinoamérica —como ejemplos de áreas subdesarrolladas.

Seguimos este criterio metodológico por cuanto entendemos que existen diversos medios de formulación de la política internacional y que ellos están parcialmente vinculados con el sistema de gobierno vigente en cada país. En efecto, cada régimen político-institucional posee los órganos específicos para tal misión y además, su estructura más o menos centralizada le determina una conducción más o menos uniforme, la que a su vez facilita o neutraliza las influencias extrapolíticas que se ejercen sobre ellos.

Marcel Merle certifica esta interpretación cuando expresa, que los grupos de presión actúan de preferencia a través de la organización interna sobre los mecanismos de cada Estado para mejor cumplir con sus fines.⁶⁶

De la observación histórica, se puede deducir que todo cambio o sustitución de régimen político ha traído consigo modificaciones en su política exterior, modificaciones tanto tácticas como estratégicas, cuando no ambas a un tiempo (ejemplo de ello es lo ocurrido con el III Reich alemán que sucedió a la República de Weimar y transformó totalmente sus fines y medios políticos).⁶⁷

Generalizando se podría decir que las tácticas diplomáticas —medios— son tanto o más flexibles cuanto más monolíticos y

centralizados sean los regímenes; o sea, cuando los gobiernos están menos fiscalizados por los sujetos a él. La *flexibilidad táctica* entonces, es directamente proporcional a la *concentración del poder* en un partido político o en un grupo determinado, lo que otorga amplia libertad de acción a los dirigentes y escasa o ninguna limitación proveniente de otros sectores.

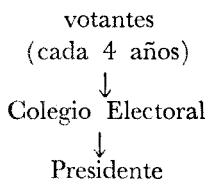
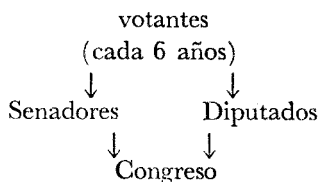
En cambio en los regímenes democráticos pluralistas, donde el interés nacional se articula a través de diferentes instituciones y órganos, se hace difícil conciliar los intereses y determinar clara y efectivamente las tácticas a utilizar.⁶⁸

También la estrategia —objetivos— varía en los distintos regímenes y está tanto más rigurosamente determinada cuanto más monolítico e ideológico es el régimen.⁶⁹ Para aclarar este punto podríamos ejemplificarlo con el comportamiento de la diplomacia soviética en el tiempo en que se ha evidenciado como un sistema sumamente flexible en su táctica y constante en su estrategia, lo que se ha traducido en sucesivos avances en el plano internacional.

A. Estados Unidos de Norteamérica

Empezaremos por analizar cómo se formula la política exterior de este país, que posee un *sistema presidencialista de gobierno* de derecho y un fuerte pluralismo de hecho. Como consecuencia de estas circunstancias veremos que la dinámica de acción de este gobierno es sumamente compleja, y ha llegado hoy a una coordinación con participación simultánea de diversas agencias de gobierno y de grupos interesados que actúan dentro del ámbito político.

La Constitución norteamericana pone un gran énfasis en la separación de poderes —Poder Ejecutivo y Poder Legislativo— tendiente a lograr un equilibrio entre los mismos que garantice el mecanismo democrático de gobierno.

PODER EJECUTIVO*PODER LEGISLATIVO*

El carácter más sobresaliente de este sistema consiste en la diferencia completa y total entre los integrantes de ambos poderes, que sólo en algunos casos trabajan conjuntamente (necesidad de acuerdos del Senado para determinadas cuestiones, por ejemplo).⁷⁰

Pero a través y como consecuencia de este hecho —dualidad de poderes— se ha logrado también debilitar la autonomía de decisión y el poder de acción de cada uno de ellos por separado. Cosa que, como en seguida veremos, no ocurrirá en el sistema parlamentario ya que éste concentra el Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa en un mismo grupo o partido.

La denominación de gobierno presidencialista adoptada por EE.UU. está indicando una primacía del Poder Ejecutivo sobre los demás. Efectivamente, en ese país se nota una evidente centralización de poderes alrededor del Poder Ejecutivo.

En las relaciones internacionales, el *Presidente* —cabeza del Poder Ejecutivo— es la figura más poderosa y reconocida por la Constitución como el órgano principal y máximo en la conducción de la misma.⁷¹ En efecto, el presidente norteamericano: 1.—monopoliza el derecho de legación —enviando y recibiendo representantes diplomáticos; 2.—tiene a su cargo el derecho de reconocimiento de gobierno y de estados —función ésta sumamente importante y que en ocasiones ha sido utilizada como instrumento político (Ejemplo: a) caída del presidente Huerta de México en 1915, a la que contribuyó el no reconocimiento del gobierno de EE.UU.;⁷² b) reconocimiento inmediato de la independencia del Estado de Panamá cuando se produjo la secesión de Colombia a principios del presente siglo y que proporcionó una mayor estabilidad y respaldo a dicho Estado y al gobierno en

ejercicio, etc.; 3.—tiene prioridad en la negociación, firma y ratificación de tratados —atribuciones que se le han ampliado con la aparición de los *executive agreements* que no requieren de los dos tercios del Senado, como los acuerdos citados anteriormente, y cuyo poder de negociación y firma ha quedado librado exclusivamente al presidente con fines de agilización de la política exterior del Estado; 4.—es comandante en jefe de las fuerzas armadas de la Nación y, aunque la declaración de guerra requiere la previa decisión del Congreso, se ha prescindido de ella en diversas ocasiones.⁷³

El norteamericano Max Lerner reconoce que el presidente de los EE.UU. posee autoridad y poderes masivos y que su cargo de jefe nacional le atribuye el carácter de unificador temporal de la nación, pero enseguida alerta acerca de que no se debe detener aquí la observación, puesto que además de la constitución escrita, las fuentes del poder presidencial en EE.UU. provienen de las costumbres no escritas. Estas últimas deben considerarse de primordial importancia, puesto que aquí se hallan las diferentes formas de poder —económico, religioso, racial—, factores éstos, dice, que el presidente debe tomar en consideración tanto como la Constitución escrita si es que quiere llevar adelante su gestión.

Agrega que, dadas las múltiples actividades a desempeñar, el presidente norteamericano se ve obligado a buscar la cooperación de grupos que colaboren con él para posibilitar su acción, cuando no a delegar algunas funciones en ellos. Hasta llega a afirmar que los factores de poder se hallan corporizados en la presidencia de la nación. Este autor concluye con la afirmación de que la opinión pública toma en especial consideración a las personas que rodean a las primeras figuras políticas cuando se debe elegir presidente,⁷⁴ en razón de la influencia que éstas seguramente ejercerán después sobre el presidente electo.

En su función de jefe de estado, el presidente es asesorado por el *Gabinete Ministerial* —integrado por los secretarios de los diversos departamentos— y cuyos miembros han sido elegidos por él y confirmados por el Senado.⁷⁵ En relaciones exteriores es asistido especialmente por el *Secretario de Estado*, quien a través

del Departamento de Estado provee de información y asesoramiento para la conducción de la política exterior al presidente. Aunque otros departamentos colaboran en este proceso de elaboración y manejo de las relaciones exteriores norteamericanas (Defensa, Tesoro, Comercio, etc.), el Departamento de Estado queda como natural coordinador de esta intrincada tarea.⁷⁶

Cabe señalar que en 1947 se creó el *Consejo de Seguridad Nacional* —integrado por el presidente, vice-presidente, secretario de estado, secretario de defensa, etc.—, que hace las funciones de agencia coordinadora y aconseja en las decisiones relativas a integración interna, externa y política militar relacionada con la seguridad nacional.⁷⁷ Todos estos órganos, integrantes del Poder Ejecutivo contribuyen en mayor o menor medida a la conducción de la política exterior cuyos lineamientos finales son dados por el presidente quien, además, es responsable de la misma.

Pero aunque el presidente ejerza el liderazgo o iniciativa política, no puede conducir a la nación sin que las mayorías del Congreso lo apoyen —sin embargo, en la práctica también esto se ha visto limitado en sus alcances debidos a los acuerdos del Ejecutivo ya señalados.⁷⁸

Entre las funciones que corresponden al *Poder Legislativo* en lo relativo a la formulación de la política internacional de EE. UU. cabe enumerar las siguientes: 1) los representantes populares en el Congreso consienten o no la ratificación de tratados; 2) discuten y aprueban los programas gubernamentales de ayuda exterior y defensa; 3) votan los impuestos y tasas necesarias para ello; 4) declaran la guerra; 5) prestan acuerdo para la designación de los miembros del gabinete, etc.⁷⁹

Conviene destacar que la estructura del Poder Legislativo y el trabajo de comités que se ve obligado a promover para el estudio de los diversos problemas internacionales, sumado al reducido período de sesiones de este cuerpo, dificultan en gran medida su acción. Más en esta época en que se requiere de cuerpos ágiles y con gran autonomía y poder de decisión para resolver los problemas vitales y urgentes que demandan las relaciones internacionales de nuestros días.

Un ejemplo que puede darse de la lentitud de acción del

Senado norteamericano, es el relativo a la ratificación del tratado que restituía la Isla de los Pinos a Cuba. Este tratado firmado el 4 de marzo de 1904 fue ratificado hasta 1925 —casi 20 años después. Por supuesto que hubo razones para tan enorme demora; entre otras, se citan las luchas y presiones ejercidas sobre los representantes legislativos por los compradores de terrenos en aquella isla.⁸⁰

Tampoco es fácil lograr la cooperación entre ambos poderes para la formulación de una política exterior única, dada la estructura diametralmente opuesta de los mismos.⁸¹ Algunos autores sostienen que la “rivalidad existente entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en el sistema presidencialista deriva de la imposibilidad en la práctica de separar ambas funciones”.⁸²

A esta dificultad de cooperación entre ambos poderes y a la lentitud de acción señalada para el Legislativo, debe atribuirse la tendencia manifiesta del Ejecutivo norteamericano de dominar políticamente al Congreso en la toma de las decisiones más importantes y a buscar asegurarse los máximos poderes posibles, tarea que no ha sido demasiado difícil dada la necesidad cada vez más imperiosa de medidas urgentes que requieren de cuerpos más centralizados y menos deliberativos.⁸³ De ahí que la intervención del Congreso norteamericano haya decrecido frente a los problemas de mayor urgencia e importancia. Ejemplo de esto son: la decisión de entrada a la Segunda Guerra Mundial por parte de EE.UU. que se llevó a cabo mediante un acuerdo del Ejecutivo a raíz del ataque japonés a Pearl Harbor; el envío de tropas a Europa con la NATO, etc.⁸⁴

Así como el presidente norteamericano es blanco de innumerables presiones provenientes de los técnicos que lo asesoran y de los grupos que lo apoyan, también, y en mayor medida, lo son los legisladores. Efectivamente, las presiones que se ejercen sobre los representantes legislativos son constantes y sumamente gravitantes, más aún si se piensa en la lentitud de gestión de este cuerpo que mantiene los proyectos por largo tiempo en su seno y en la organización y funcionalidad de los partidos políticos a que pertenecen los legisladores, que no contribuyen para nada a neutralizar esas presiones.

Además, cabe hacer notar que el mismo Congreso está integrado por un alto número de representantes de los grupos influyentes de presión que tratan de orientarlo según mejor convenga a sus respectivos intereses.⁸⁵

Ya Henry Adams había observado la existencia de presiones sobre este cuerpo y describía al Senador Ledge por los pasillos de Washington en búsqueda de favores para ciertos y determinados grupos de sus electores.

Adams señalaba la relación —aparentemente directa— entre las presiones de grupos organizados (especialmente, de los grandes trusts industriales) con la fuerte resistencia del Senado a ratificar tratados comerciales que no contribuyeran a robustecer el proteccionismo de la producción nacional. Y en base a esta interpretación explicaba la caída de los Kasson Treaties, basados en el principio de reciprocidad, firmados con Gran Bretaña en 1890 y 1899 y con Argentina, Francia, Ecuador, etc. en 1899.⁸⁶

Actualmente es periódicamente reiterada la denuncia de la existencia y actuación de fuertes “lobbies diplomáticos” que aplican grandes sumas de dinero para influir en los votos senatoriales.

Indudablemente, la organización política bipartidista y la estructura y funcionamiento de los partidos políticos norteamericanos, es otro de los caracteres que influyen manifiestamente en la formulación de la política exterior de ese país.

En primer lugar, se puede afirmar que los partidos políticos norteamericanos no tienen abismos ideológicos que los separen, ni mayores diferencias doctrinarias o programáticas de fondo, siendo sus plataformas bastante generales y ambiguas. Resultado de todo esto es que, tanto los republicanos como los demócratas tienen facciones liberales y conservadoras en su seno.⁸⁷

Además, a causa de la tensión internacional creciente promovida después de la Segunda Guerra Mundial y probablemente con fines de fortalecimiento del gobierno democrático, la postguerra mostró una disminución de la lucha interpartidaria norteamericana —especialmente, en lo relativo a la conducción internacional.⁸⁸ Estableciéndose un acuerdo tácito entre gobierno y oposición.

Esta atenuación de la lucha política entre los dos grandes partidos políticos norteamericanos en el plano internacional, que se muestra con más claridad cuando aumentan los peligros y las tensiones internacionales, tiene también sus inconvenientes; suele traducirse en la inexistencia de debates públicos y en la falta de publicidad de materias y problemas de fundamental importancia para la vida de esa comunidad, y lo que es más, da lugar al fortalecimiento de los grupos de presión, que tienden a reemplazar a aquellos en sus funciones o a llenar los vacíos dejados por ellos.

La debilidad del sistema partidario norteamericano ha sido puesto de manifiesto por numerosos autores que se han ocupado de analizarlo. Algunos inclusive han asimilado a los partidos políticos de ese país a simples "maquinarias electoralistas" que se ponen en funcionamiento para cumplir con este fin para luego desmantelarse. Esta característica indudablemente trae aparejada su falta de control y de guía posterior a los representantes que llegan al poder y, como resultante, el abandono de los legisladores a los factores reales de poder que los presionan para lograr sus fines —prácticamente sin contrapesos importantes.⁸⁹ La debilidad de la posición de los legisladores norteamericanos —que se constituye en terreno fértil para las presiones de los grupos mejor organizados— explica que gran parte de la legislación votada por el Congreso de ese país sea producto del trabajo y la acción de los grupos organizados más gravitantes.⁹⁰

Pero es imposible comprender el carácter del poder en EE.UU. si sólo se repara en la estructura gubernamental (presidente, congreso, gabinete, partidos políticos). Es imprescindible ir más allá y valorar el poder de instituciones no gubernamentales que son sumamente activas en el quehacer político (las corporaciones, las iglesias, las fuerzas armadas, etc., por ejemplo), máxime si se toma en cuenta el natural *antiestatismo* o *antigobernismo* del ciudadano norteamericano, que ha llegado a equiparar el mejor gobierno con el que menos gobierna y, en reemplazo, se ha agrupado sólidamente y actúa a través de las diversas y múltiples organizaciones no estatales existentes.

De ahí que la característica actual más sobresaliente de ese

país sea su marcado pluralismo, su multifacetismo.⁹¹ En medio de este pluralismo, el mundo corporativo está en uno de los puntos más altos y algunos sostienen que domina a todos los demás desde antes de la Segunda Guerra Mundial. A esto se ha sumado el surgimiento de la élite militar, como nueva clase dirigente, en razón de la frecuencia de las guerras. La influencia de ambos grupos parece haberse desplazado del terreno político interno hacia el internacional.⁹²

Ratificando la existencia y la real gravitación en política internacional de los grupos paralelos al gobierno norteamericano y la necesidad de que este país tiene de reorientar su política nacional para no perder la primacía de gran potencia que posee, Fritz Sternberg cita al Secretario de Estado Adlai Stevenson, quien en 1959 se refirió concretamente a ello. Aludiendo a las dificultades a superar por la democracia en esta carrera de competencia con otra gran potencia, Stevenson escribió en *The New York Times Magazine* del 1º de marzo de 1959, lo siguiente:

En nuestra situación actual, el gobierno no puede sino en raros casos proceder decisivamente y a su debido tiempo. A menudo no es en absoluto posible una acción, debido a que los factores de política interior no se hallan subordinados a las exigencias de una política exterior eficaz. Parece que sólo en épocas de guerra el gobierno ha podido conducir planificada y ágilmente la política nacional.⁹³

Stevenson parece atribuir dicha lentitud para actuar al hecho de que el sistema político norteamericano fue creado para épocas de aislacionismo y no de participación internacional activa como ahora. Y que, por tanto, fue eficaz entonces y no ahora.

Sin pretender profundizar aquí las causas para que esto ocurra, lo real es que, las sugerencias para iniciar una política exterior específica y la conducción política internacional misma de EE.UU. se desarrollan como un resultado de la interacción de todos los grupos con poder en ese país —gobierno, partidos políticos, grupos de interés y presión, etc.

Es evidente que antes de tomar cualquier medida de gobierno de cierta envergadura, los representantes del pueblo norteamericano sostienen conversaciones privadas con los grupos de interés y presión más directamente relacionados con el problema a tratar; intentan luego predisponer favorablemente a la opinión pública a través de los diversos medios de comunicación para que apoye las medidas, etc.⁹⁴

Se sabe positivamente que si una política determinada va contra las aspiraciones o los intereses de un grupo importante, el gobierno tendrá gran oposición si quiere aprobarla, mientras que si la modifica o rechaza tendrá el seguro apoyo de esos grupos. Es una realidad que el proceso de elaboración de la política exterior norteamericana varía radicalmente de acuerdo con las circunstancias reinantes y posee diferencias marcadas con lo que teóricamente sostienen sus leyes fundamentales.

Ha sido suficientemente probado que los grupos de presión mantienen "Lobbyists" en Washington que actúan permanentemente y que son parte activa en la formulación y control de la política exterior.⁹⁵

A la enorme influencia desplegada por ciertas personas colocadas estratégicamente alrededor del Poder Ejecutivo deben sumarse las luchas constantes entre grupos tendientes a imponer condiciones determinadas y fines determinados en la acción exterior. Todo esto lleva a un desequilibrio, a frecuentes titubeos en la conducción internacional, a la inconsistencia en la elección de los medios más adecuados, a la falta de una planeación mínima, etc. Lo cual ha llevado a algunos autores a dudar acerca de la madurez del estilo político norteamericano.

Esta evidente fragmentación del poder y esta búsqueda constante de un equilibrio de fuerzas —muchas veces antagónicas—, ha conducido al reemplazo de los planteos ideológicos y doctrinarios por la política práctica, por el programa más beneficioso en cada circunstancia.⁹⁶ Cualquier intento de cambio de estrategia genera oposición y es fuertemente resistido. Si no, pensemos en el tiempo que llevó y en las resistencias que originó el pasaje del aislacionismo tradicionalista a la política universalista —a la que se llega hasta entrada la Segunda Guerra Mun-

dial o mejor, finalizada la misma, y como resultado de un cambio fundamental de circunstancias condicionantes.

B. Gran Bretaña

Corresponde ahora analizar cómo se estructura el poder y a través de qué medios se formula y controla la política exterior de los sistemas parlamentarios de gobierno, para lo cual tomaremos como punto de referencia y ejemplo al *gobierno parlamentario y bipartidista de Gran Bretaña*.

En Gran Bretaña salta a la vista un liderazgo político mucho más centralizado y una continuidad de la política internacional significativamente mayor que la observada en los EE.UU.⁹⁷ Como podremos ver más adelante, esto se deriva de la existencia de una sola línea de poder y de responsabilidad para iniciar, ejecutar y controlar la política exterior de este país, línea de poder proveniente del partido político en el gobierno y que se materializa a través del Gabinete y del Parlamento —cuyos representantes mayoritarios responden disciplinadamente a sus directivas.⁹⁸

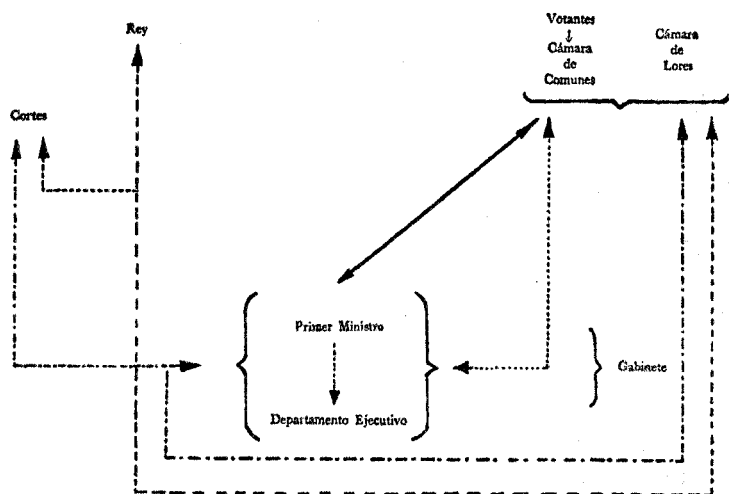
La organización inglesa de partidos sobre bases ideológicas bien diferenciadas y la alta disciplina partidaria que de ello deriva, sumada a la estructura institucional británica basada en un gobierno típicamente de partido —donde no existe esa división profunda y esa dualidad de poderes tan marcada—, lleva inevitablemente a una conducción política internacional de mayor cohesión, de mayor estabilidad y de una evidente efectividad, evitando o neutralizando en gran parte la actividad observada y anotada para los grupos de presión en otros países.⁹⁹

En Gran Bretaña existe entonces un solo canal de responsabilidad de la conducción política para el electorado. Y aunque también coexistan simultáneamente un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo, éstos están más ligados, más unidos en la conducción política que en el sistema presidencialista. Existe aquí un verdadero equilibrio de poderes.¹⁰⁰

El control de los representantes por los representados se ejerce

a través de la elección de un solo cuerpo representativo: la Cámara de los Comunes, de donde surgen los integrantes del Poder Ejecutivo. De ahí que se diga que el centro de gravedad política de Gran Bretaña sea esta Cámara.

Para aclarar el procedimiento electivo y la estructura de poder en Gran Bretaña se puede hacer la siguiente gráfica:



Referencias:

- Elección
- Control real sobre las resoluciones, designaciones y remociones
- Control sobre las designaciones y resoluciones
- Poder de resolución formal.¹²¹

Como podemos apreciar, este sistema tiene un mayor grado de unidad partidaria, y la dirección política está mucho más centralizada, lo que adquiere mayor unidad aún existiendo el carácter programático de las plataformas de los partidos políticos.

Del partido político triunfante surge el *Primer Ministro* y el *Gabinete Ministerial* —ambos integran el *Poder Ejecutivo real* de Gran Bretaña— constituyéndose en pivotes de la política na-

cional de ese país y transformándose en responsables ante el Parlamento.

El Primer Ministro posee amplias funciones en la conducción internacional, funciones éstas que se ven apreciablemente incrementadas cuando tiene lugar un conflicto bélico. Para probar esto basta recordar el importante papel desempeñado por Mr. Churchill durante la Segunda Guerra Mundial.

Conviene enfatizar, sin embargo, en la necesidad que tiene este funcionario de contar con la confianza del Parlamento, ya que la pérdida de ésta interfiere en sus decisiones y lesiona la estabilidad del cargo.

Existe además, un *Secretario de Asuntos Exteriores* —consejero especializado del Primer Ministro— que generalmente pertenece a su mismo partido político y que es responsable de su gestión ante el Parlamento y Gabinete. Bajo su dirección funciona el Foreign Office —órgano de alta especialización en relaciones internacionales e integrado por técnicos en esta materia.¹⁰²

Pero el centro de las decisiones políticas en el sistema parlamentario, está concentrado en mayor medida en el Gabinete Ministerial —cuyos miembros son nombrados por el Primer Ministro de entre la mayoría política del Parlamento. El Gabinete se constituye así en el genuino coordinador de la política a seguir.¹⁰³

Se puede afirmar que sólo en casos de fuerza mayor —guerras, por ejemplo— los británicos se han visto forzados a formar gabinetes de coalición.

Es un principio generalmente aceptado en este sistema, que el Gabinete, que dirige la política exterior británica, sea responsable de esa conducción ante el Parlamento, así que éste, además de ser la fuente de donde se eligen los líderes políticos para la rama ejecutiva, constituye el foro donde se discute y critica la política y la acción del gobierno apoyándola o atacándola.¹⁰⁴ Una autoridad británica ha dicho: “la función del Parlamento inglés no es gobernar sino criticar”.¹⁰⁵

Las funciones del Parlamento británico en política exterior son menores que las del Congreso norteamericano y el tiempo

que duran los debates es también menor. Esta es una de las causas de disminución de las oportunidades de que se ejerzan presiones sobre los representantes.¹⁰⁶

Como podremos deducir ya, existe una *complementación progresiva* en la labor de los órganos integrantes de los dos poderes, Ejecutivo y Legislativo; ejemplo de esto es el apoyo y la confianza del Parlamento requerido por el Gabinete y la obligación de éste de renunciar como cuerpo si no la logra; y también, el poder que posee el Parlamento de controlar y limitar la gestión del Gabinete si este se excediera en sus funciones.

Como vemos, la tarea es de conjunto,¹⁰⁷ y existe una coordinación estrecha entre ambos poderes, coordinación que se ve fortalecida aún más dada la extracción ideológica-política común de los integrantes de ambos cuerpos.

Esto determina una orientación política precisa y uniforme y muy pocas vetas o puntos vulnerables para que se ejerzan presiones de tipo extrapolítico,¹⁰⁸ por lo que los grupos de presión de este país juegan un papel mucho menos decisivo en la elaboración y en el control de la política pública.

C. Francia

En los países con regímenes políticos parlamentarios pero "multipartidistas", como la Francia de la IV República, por ejemplo, este sistema no funcionó con tal ajuste y perfección. Uno de los motivos de tal variante, radicó en la disputa entre los diversos partidos políticos opositores por la conducción del país y en la debilidad de atribuciones del Poder Ejecutivo que carecía de mayorías de peso que lo respaldaran. A falta de mayorías, los partidos políticos a menudo debían coaligarse para ganar una votación; los gabinetes debían integrarse por representantes de diferentes agrupaciones, etc. Esto condujo a un debilitamiento de los cuerpos gubernamentales y a una vulnerabilidad a las presiones externas al gobierno. O sea que el campo de acción y la efectividad de las presiones de los grupos se tornó infinitamente mayor en este régimen que en el sistema britá-

nico bipartidista analizado anteriormente. El grado de eficiencia gubernamental fue apreciablemente menor que éste.

Cabe señalar que en los sistemas multipartidistas existe una tendencia generalizada a la coexistencia paralela de partidos políticos y de grupos de presión. Los partidos políticos son muy similares a los grupos de presión en la medida en que son homogéneos y buscan más ejercer influencia que llegar a detentar el poder. Tienen sin embargo, la posibilidad de lanzarse directamente a la conquista del poder por los canales naturales de la elección —especialmente en los sistemas en que opera el principio de la proporcionalidad— y posteriormente coaligarse con los representantes de los partidos con intereses más afines.¹⁰⁹ Como consecuencia de estos hechos, la continuidad de la política nacional e internacional es mucho más débil en países parlamentarios multipartidistas y con constantes crisis de Gabinete, cambios de dirigentes y coaliciones de partidos en el Parlamento, debido a que la formulación y conducción política es muy sensible a las fluctuaciones del barómetro interno.¹¹⁰

El caso de la Francia de la IV República —surgida en 1945 y que sobrevivió con grandes dificultades hasta 1958—, es un ejemplo muy claro de esto. En efecto, en ese país hubo 21 gabinetes entre 1945 y 1955 (un promedio de alrededor de 6 meses cada uno), mientras que en Gran Bretaña hubo sólo dos en ese mismo período.¹¹¹ Esta evidente inestabilidad del gobierno francés, que se deterioró hasta llegar al caos institucional a raíz del conflicto de Argelia, llevó a Francia hacia una V República, surgida en 1958; esta nueva República se destacaría por su organización marcadamente centralizada y ejecutiva, que empezó por otorgar plenos poderes al General De Gaulle para una mayor autonomía de decisión y limitó los poderes del Parlamento.¹¹² Con eso indudablemente logró una dirección política más uniforme y decidida que produjo una estabilización institucional casi inmediata y posibilitó la solución de los problemas aparentemente insolubles que estaban pendientes.

En el caso de Francia también se nota una marcada diferencia entre las disposiciones legales y la práctica política. En lo relativo a las relaciones internacionales por ejemplo, la Consti-

tución francesa del 4 de octubre de 1958 no posee disposiciones constitucionales que se diferencien fundamentalmente de las leyes constitucionales de 1875 o de la Constitución de 1946. Pero la práctica de la V República, especialmente en lo que se refiere al papel del Presidente de la República, ha ampliado enormemente las diferencias entre las formas de conclusión de los acuerdos internacionales, por ejemplo (en relación con las formas utilizadas en la IV República). Aunque se conserva la división de competencias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo —tradicional en Francia— se han modificado las modalidades de su ejercicio.

Según la Constitución de 1958, la fijación de la política exterior de Francia y la conclusión de acuerdos está sometida a control parlamentario: "El Gobierno determina y conduce la política de la Nación", "El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno" y "el gobierno es responsable ante el Parlamento", según los artículos 20 y 21 de la citada Constitución. Pero en la práctica este régimen se ha transformado en un sistema marcadamente presidencialista y aún el artículo 5 de la Constitución; expresa: "El Presidente de la República es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial... y él asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado".

La concepción clásica del régimen parlamentario ubicaba al Primer Ministro como jefe del gobierno; hoy es el *Presidente*, General Charles De Gaulle quien aparece como su *jefe real*, quedando el Primer Ministro como su primer y principal adjunto, encargado de dirigir la acción del gobierno, pero en ningún momento de fijar su orientación.

En la concepción Gaullista de la organización del poder, el Gobierno y el Parlamento no tienen sino un papel secundario, el papel esencial le está reservado al jefe de Estado.¹¹³ Según expresión de De Gaulle: "Es necesario que el Estado tenga una cabeza, es decir un jefe en que la nación pueda ver, por encima de las fluctuaciones, al hombre encargado de lo esencial y garante de sus destinos...".¹¹⁴

Como consecuencia de todo esto, en política exterior el Pre-

sidente de la República francesa es quien concentra el mayor poder y quien ejerce los poderes del gobierno. Los ministros, incluido el Primer Ministro, son sólo adjuntos del presidente.

El gobierno no interviene más que para preparar, ejecutar y completar las decisiones internacionales fundamentales que son tomadas personalmente por el General De Gaulle. El Parlamento no puede controlar directamente al Presidente de la República, y éste es responsable sólo en caso de alta traición. En este caso debe ser acusado por un voto conjunto de ambas cámaras y juzgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Indirectamente la Asamblea Nacional puede negar su aprobación a la política extranjera del Presidente de la República mediante el voto de una moción de censura contra el gobierno o mediante la oposición a aprobar los acuerdos cuando le fuera requerido por aquél. De este modo la Asamblea Nacional puede controlar al Gobierno. Sin embargo, aún queda otra arma en manos del Presidente de la República: la apelación al pueblo para disolver la Asamblea Nacional y utilizar las disposiciones constitucionales relativas al referendun.¹¹⁵

Después de este rápido análisis podemos afirmar que el presidente francés prácticamente concentra en sus manos los amplios poderes que ya hemos observado en el sistema presidencialista descrito precedentemente, poderes que se acrecientan aun dadas las características propias de quien hoy desempeña dicho cargo, lo que ha contribuido a neutralizar otros factores de poder.

D. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Analizaremos ahora la organización política y gubernamental de la URSS, país cuya estructura de poder está concentrada alrededor de un partido político único —el Partido Comunista—, que interviene y guía los más diversos aspectos de la vida nacional.

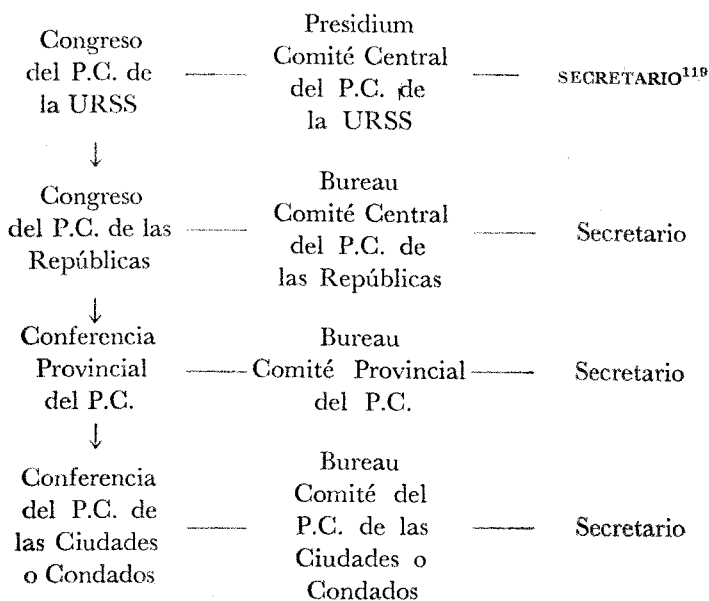
Se puede caracterizar la superestructura política de este país, por el liderazgo de una pequeña élite, por la superposición, o mejor, por la unificación de actividades y fines entre partido y gobierno, por el control de todas las actividades políticas y

extrapolíticas por el Partido Comunista, etc. En este país, prácticamente gobierno y partido están indisolublemente unidos. "El Partido es el cerebro de la URSS, así como los Soviets son el cuerpo".¹¹⁶ Los funcionarios del gobierno necesariamente deben ser miembros del Partido Comunista, y la unión entre ambos órganos se hace más estrecha y evidente en la medida en que surge una crisis, se intensifica la tensión internacional o se inicia una guerra internacional o parcial.¹¹⁷

El dominio político del P.C. surge en toda su dimensión en la frase de José Stalin: "Aquí en la URSS ningún asunto político u organizativo importante es decidido por el Soviet u otra organización sin la dirección del Partido Comunista".

Y Lenin en 1920 comentaba: "El Politburó [Presidium desde 1952] decide todas las cuestiones de política interna e internacional".¹¹⁸

Para entender mejor la organización vertical del Partido Comunista Soviético y la línea de poder altamente concentrado que de ella se deriva, conviene hacer un cuadro del mismo:





Formalmente el Congreso del Partido Comunista es el órgano supremo, pero por lo breve de sus sesiones y por la poca frecuencia de sus reuniones no puede ejercer el poder. El Comité Central del Partido Comunista —asamblea permanente— que debiera ser el órgano donde se toman las decisiones más importantes, no lo es tampoco porque sus reuniones no son constantes. El mayor poder estaría entonces en el Presidium del Comité Central,¹²⁰ que es considerado por algunos como el órgano más alto del Partido Comunista, como la mayor fuerza política del Estado soviético. Este es un cuerpo integrado por un pequeño número de personas,¹²¹ pero en realidad el poder se concentra más aún y en forma muy evidente en el *Secretariado*. Para comprobar esto recordemos el papel principalísimo jugado por José Stalin hasta su muerte en 1953 y por Nikita Khrushchev hasta su destitución en octubre de 1964 —conviene hacer notar que en ambos casos estos Secretarios reunían también en su persona el cargo de Premier del Gobierno, lo que les proporcionaba el máximo de poderes.

Para tener una idea de la importancia del Partido Comunista de la Unión Soviética, baste señalar que en 1962 tenía 10.000.000 de afiliados —lo que representaba el 7% de la población adulta de ese país. Estos afiliados eran seleccionados de entre los intelectualmente más avanzados de cada grupo (campesinos, obreros, inteligencia, etc.) y de mayor conciencia política, además del sometimiento de los militantes a una gran disciplina partidaria, elementos todos estos que otorgan gran poder de decisión y acción al partido.

Sintetizando todos estos elementos de juicio, el Partido Comunista Soviético quedaría como el órgano de mayor poder político de ese país, y también, como el más centralizado y mo-

nolítico; debe considerársele el centro de la estructura de poder soviético.

Los altos grupos dirigentes —la élite— del Partido Comunista modelan y controlan la política de este país. Incluso la carrera política se hace dentro del Partido Comunista y llegar a la Secretaría General del mismo implica la adquisición del más alto rango y de la máxima autoridad.¹²²

Se dice que el gobierno de élite a que llegó el Estado soviético, es producto de la política organizativa puesta en práctica por Lenin —el estratega de la Revolución— quien creyó desde un primer momento en la necesidad de la formación de líderes capaces para que dirigieran luego al gobierno.¹²³ Desde entonces, las fuentes del poder soviético se hallan concentradas en el partido político único, de donde emergen necesariamente los líderes políticos que comparten ambas funciones claves.

Prácticamente, las rivalidades existentes en el Partido Comunista no llegan a conocerse ni a difundirse públicamente. Resulta además difícil cualquier tipo de crítica externa a él dado el control de la política rusa —su monopolio del poder con apoyo del ejército, la burocracia, la policía, etc.— por un solo grupo.¹²⁴

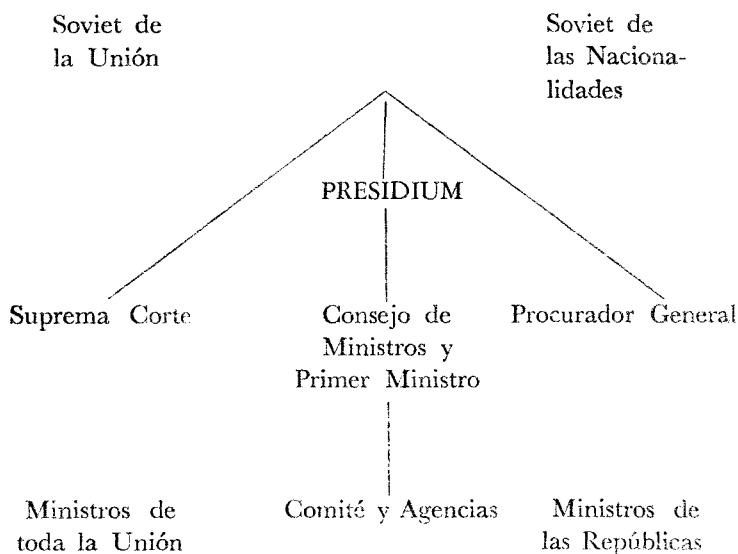
En cuanto a la estructura del gobierno soviético, a grandes rasgos es la siguiente:

- 1) Consejo de los Soviets —Poder Legislativo con elecciones cada cuatro años.
- 2) Consejos con Comités Ejecutivos (Bicameral)
- 3) Presidium —Poder Ejecutivo.
- 4) Consejo de Ministros —Gabinete con el Primer Ministro.¹²⁵

Aunque el *Soviet Supremo* (véase cuadro de la pág. 182), Poder Legislativo, aparece como el órgano superior del gobierno, como su más alta autoridad representativa, dado el escaso número de sesiones no puede desempeñar la totalidad de sus funciones legislativas, por lo que frecuentemente se limita a aprobar las iniciativas que le envía el Partido Comunista, previa revisión por sus comités, y los decretos que el pasa el Presidium.

En general pareciera que no se presentan mayores diferencias o roces entre estos distintos cuerpos, puesto que todos ellos están integrados por un alto número de miembros del Partido Comunista. (En lo que se refiere al Soviet Supremo en un porcentaje mayor al 75%).¹²⁶

SOVIET SUPREMO DE LA URSS¹²⁷



El Presidium —Poder Ejecutivo colegiado—, integrado por un presidente, 15 vice-presidentes, secretario y 15 miembros más, es considerado como el órgano superior del Poder Ejecutivo soviético y actúa permanentemente. Tiene sin embargo que rendir cuentas al Soviet Supremo; sus funciones son las típicas de todo Poder Ejecutivo: nombra y retira a los representantes diplomáticos, ratifica y denuncia tratados, ejerce funciones de poder supremo, etc.

El *Consejo de Ministros* o Gabinete es el órgano ejecutivo y administrativo del gobierno y el encargado de llevar a cabo sus decisiones, velar por el cumplimiento de las leyes y dictar

disposiciones para su ejecución. En realidad su Primer Ministro o Premier en quien se concentra el mayor poder de los Soviets, viene a ser el Poder Ejecutivo real de la URSS (ejemplo de ello lo han sido Khrushchev y Stalin, ambos ex premiers soviéticos).

Como ya hemos visto antes, existe una estrecha relación entre Partido Comunista y gobierno de la URSS que hemos ejemplificado con la unificación de cargos claves en una misma persona que se transformaba así en jefe del estado y del partido conjuntamente.

Como consecuencia de todo lo expuesto, la política nacional soviética —tanto en lo interno como en lo internacional— es de naturaleza típicamente monolítica, debido a que el Partido Comunista ejerce un manifiesto monopolio en su conducción.¹²⁸ Este hecho indudablemente trae aparejada la reducción de las competencias y contradicciones acerca de su estrategia y de ahí se deriva también su unidad de acción y su continuidad en el tiempo.

Su indudable unidad estratégica facilita el cumplimiento de los objetivos prefijados por el grupo partidario en el poder. A su centralización tan marcada debe atribuirse el cumplimiento de una buena parte de los fines preestablecidos.

La flexibilidad táctica es fruto de esa misma centralización del poder y se ve favorecida por la ideología política dialéctica vigente, por la imposibilidad de oposición interna a la política dialéctica vigente, por la imposibilidad de oposición interna a la política nacional, etc. Ejemplo de esa flexibilidad táctica es la política soviético-germana posterior a 1917. Durante los años transcurridos desde entonces hubo épocas de marcado acercamiento: 1920-1930 y 1939-1941 (la primera debido al resentimiento común contra los aliados que los llevó hacia la preparación militar conjunta, el rearme y la firma del Tratado de Rapallo; y el segundo período iniciado con el Pacto nazi-soviético de no agresión de agosto de 1939, apoyado por los militares de ambos países); a lo que casi inmediatamente siguió una etapa de expectativa que se derivaría en guerra internacional para ambos países a partir de junio de 1941 y hasta 1945 inclusive.¹²⁹ Entendemos que los cambios tácticos operados en las políticas in-

ternacionales de ambos países respondían a planes estratégicos perfectamente delineados más que a razones circunstanciales que acercaran o distanciaran a ambos regímenes —la relativa facilidad con que unos y otros fueron puestos en práctica se deriva de la alta centralización y unidad de decisión concentrada por los gobiernos de ambos países en ese entonces—.

Entendemos que no es fácil hablar de la existencia de grupos de poder realmente gravitantes en la URSS, puesto que todos los grupos existentes están ampliamente fiscalizados e infiltrados por los elementos del Partido Comunista, que como ya hemos visto, es quien realmente decide la política a seguir. Como ejemplo de esto podemos citar a algunas organizaciones tales como el *Komsomol* —liga de jóvenes comunistas de 18 a 26 años agrupados para recibir adoctrinamiento político— que se halla bajo la supervisión directa del Partido Comunista.

Los Sindicatos, que también funcionan bajo el control riguroso del Partido.

La Burocracia —tan frondosa en ese país— y que posee de igual manera una fiscalización estrecha por parte del Partido Comunista.

Incluso el Ejército Rojo tiene una amplia dependencia del Partido Comunista, tanto que, en 1952 más del 86% de sus oficiales eran miembros del Partido.

Algunos autores sostienen que el Ejército Rojo —como órgano de poder— no ha tenido gran influencia en la URSS; para atestiguarlo citan como ejemplo las purgas militares de 1938 e inclusive la renuncia del Mariscal Zukhov por exigencia del propio Khrushchev —aún después que lo había respaldado en los primeros momentos de su gobierno.

Por todo lo expuesto anteriormente, consideramos que se puede afirmar que la conducción política de la URSS presenta un alto grado de unidad y de centralización, lo que ha provocado una visible invulnerabilidad del aparato político a las presiones extrapolíticas.

En todo caso, si se quisiera identificar a algún grupo de presión o de poder realmente gravitante, prescindiendo de la unidad gobierno, el único grupo de peso que se podría señalar sería

el formado por la élite que dirige al Partido Comunista. Sin embargo, nos inclinamos por la interpretación que unifica partidos y gobierno en la conducción política soviética.

Las formas de gobierno y el tipo de dirección política observadas en otros países, generalmente es derivada (o combinación) de alguna de las ya analizadas. Pero lo que sí quedaría por analizar, aunque brevemente, es lo que ocurre en los países considerados como subdesarrollados, cuyas estructuras institucionales —democráticas o autocráticas, presidencialistas o parlamentarias, etc.— raramente corresponden a las realidades socio-políticas imperantes, de lo que generalmente se derivan los gobiernos de grupos o de élites que superan en poder al estado y que dirigen en la práctica.

E. *Latinoamérica*

Tomaremos como motivo de ejemplificación de la realidad imperante en ese tipo particular de países al área latinoamericana, que utilizaremos con el solo fin de mostrar un comportamiento político diverso —en mayor proporción que los anteriores a la estructura institucional vigente.

El régimen constitucional de los estados de latinoamérica coincide con el sistema representativo republicano de gobierno clásico, con división de poderes, con un evidente predominio del Poder Ejecutivo sobre todos los demás. En su casi totalidad, los gobiernos de esta área han adoptado una forma republicana presidencialista —al estilo de la norteamericana—, y en la mayoría existe un sistema bipartidista, con dos grandes partidos políticos que se disputan o se suceden en el poder —sin mayor oposición de terceros. Incluso, algún país posee prácticamente un partido político único (el PRI de México) que, no por casualidad, ha proporcionado a ese país una estabilidad política-institucional de excepción.

Los internacionalistas norteamericanos Padelford y Lincoln opinan, que en Latinoamérica, la formulación y el control de la política exterior es bien diversa del sistema legal que existe en sus

constituciones. Fundamentan este hecho en la existencia de grandes desniveles económicos y de ingreso, de alfabetización, en su economía de tipo extractiva, en su estructura semi-feudal, etc., que impiden la vigencia de un gobierno internacional efectivamente democrático. Estos autores consideran que la estructura económico-social imperante genera clases dirigentes, integradas por los grupos poseedores más poderosos en cada país. Sean ellos latifundistas o hacendados, propietarios de minas o pequeños industriales, financistas, militares o intelectuales, etc., que estando o no en las funciones de gobierno, son verdaderos gobernantes a través de los representantes o de sus personeros.¹³⁰

Por su parte Haas y Whiting hablan de "élite oligárquica" que elabora las decisiones y conducta de sus respectivos gobiernos, que es dueña del poder e incluso, que maneja su política exterior.¹³¹

Los frecuentes golpes de estado en casi todos estos países parecen indicar o comprobar la existencia y acción de estos grupos de poder, que generalmente son más fuertes, de gravitación mayor, que el gobierno constituido mismo. En este caso no es dable esperar una política exterior uniforme y realizada exclusivamente por los representantes del pueblo, al servicio de éste, puesto que las condiciones generales no son las adecuadas para que esto ocurra.

Entre los principales factores de poder de Latinoamérica, las fuerzas armadas son indudablemente uno de los más significativos. En la práctica los gobiernos deben tenerlas en cuenta cada vez que adoptan decisiones de cierta importancia en los más variados problemas, puesto que su fuerza de gravitación y de peso se hace sentir netamente en la mayoría de los países de esta área.

En general, son consideradas como un factor de poder y de presión, tanto en relación con el Poder Ejecutivo como con el Poder Legislativo, y aunque su acción no siempre altere la estructura misma del poder, sí incide en la orientación y alcance de las decisiones, que a menudo son motivadas extraconstitucionalmente.¹³²

Se podría señalar que, de custodios del orden y de la independencia de cada una de las jóvenes repúblicas latinoamericanas, las fuerzas armadas han pasado a constituirse en factores de poder

que a menudo sobrepasan al del Estado. Algunos autores explican esto remontándose a la acción decisiva que estas fuerzas tuvieron en las campañas libertadoras, lo que les proporcionó una gravitación enorme.

Aunque las constituciones latinoamericanas las consideran como un instrumento apolítico al servicio del orden legalmente constituido y al margen de cualquier acción partidaria, en la práctica son fuerzas actuantes y su acción tiene tanto o más poder que los gobiernos mismos. Sus actividades políticas han llegado a asumir una importancia principalísima. Se dice: "el militarismo es un fenómeno endémico en América Latina y sus fuerzas armadas son cualquier cosa menos apolíticas".¹³³

Como ya dijimos, es bastante frecuente ver actuar a las fuerzas armadas como orientadoras de la política nacional; incluso existen numerosos casos en que han provocado el desplazamiento o la destitución de los gobiernos legítimamente constituidos por su acción directa —a través de golpes de Estado, cuartelazos o motines.¹³⁴ Ejemplo de esto último serían:

a) La destitución del Presidente Arturo Frondizi de la República Argentina en marzo de 1962 —que algunos asocian con su política exterior de corte abstencionista con respecto a las sanciones dictadas contra el Gobierno de Cuba en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Punta del Este, mientras que otros lo atribuyen al impacto provocado en ciertos sectores por el triunfo peronista en varias provincias argentinas posibilitado por el levantamiento de las proscripciones que gravitaban sobre dicho partido político por parte del gobierno del Dr. Frondizi, y otros finalmente, sostienen que fue resultado de ambos acontecimientos conjuntamente—; conviene hacer notar que en Argentina se han registrado hechos similares en distintas oportunidades: en septiembre de 1930, en junio de 1943; en octubre de 1945, en septiembre de 1955, etc.

b) El derrocamiento del gobierno del Presidente Joao Goulart de Brasil en el mes de marzo de 1964.

c) La caída del gobierno del Presidente Víctor Paz Estensoro de Bolivia, en noviembre de 1964, etc., etc.

Conviene hacer notar que en todos estos acontecimientos es-

tuvieron presentes altos jefes de las fuerzas armadas, quienes en algunos casos se hicieron cargo del poder acéfalo.

Lieuwen sostiene que las fuerzas armadas latinoamericanas son insuficientes en número, mal equipadas e incapacitadas para detener cualquier agresión externa, razón por la cual se ha convertido en un arma de acción política —interna e internacional— dentro de cada país, de apoyo a las fuerzas más conservadoras de cada uno de ellos.¹³⁵

La falta de misión específica del ejército latinoamericano —en lo que a protección de la independencia de cada nación se refiere— debido a la inexistencia de guerras internacionales en esta área, lo ha transformado en árbitro de la política criolla debido al poder que esta organización concentra en sus manos, e inclusive, en imitador de algunas prácticas políticas extranjeras de corte autocrático.¹³⁶

No es por pura casualidad que los países latinoamericanos cuyas fuerzas armadas son más apolíticas, coincidan con los regímenes políticos más democráticos de la región.

En lo económico, los grupos de real gravitación en la política nacional varían de país a país, de acuerdo al grado de desarrollo en que cada uno de ellos se encuentra. Por ejemplo en los estados monoprodutores, de economía extractiva, predominan los grupos terratenientes, mineros, comerciantes, etc.; en los países con desarrollo industrial ha surgido una nueva élite, integrada por el industrial, por el empresario, etc., que primero desafió y después desplazó a los anteriores grupos de poder, debido a su mayor fuerza, determinada por la concentración de capital y por su capacidad organizativa.¹³⁷

Los vínculos de estos grupos económicos de poder con otros grupos internacionales —de los que muchas veces dependen o son sus subsidiarios— han sido ampliamente analizados en los últimos tiempos.

Los movimientos obreros tampoco ocurren de la misma manera en los diferentes países, y en muchos de ellos han sido deformados por el excesivo dirigismo que se les imprimió en sus momentos formativos. Lieuwen dice que, “el proletariado —mayoría absoluta— se lo manejó desde el gobierno y se lo usó para

defender y proteger intereses de pequeños grupos (industriales nacionales frente al capital extranjero por ejemplo)".¹³⁸ Con lo que deja implícita la idea —bastante generalizada de desvirtuación— del movimiento obrero latinoamericano.

Para terminar con este punto podríamos decir que, mal puede haber una política internacional uniforme, independiente y programada donde no hay una política nacional coherente y continua —producto de una inestabilidad política crónica y de una subordinación de lo político-institucional a los factores extra-políticos más poderosos en cada caso.

No es en absoluto extraño que las élites dirigentes de cada país se alíen con grupos de poder extranjeros para consolidar más aún su enorme poder. Es bastante frecuente que, detrás de los golpes de estado nacionales y aun de los mismos gobiernos instituidos legalmente, se hallen intereses de grandes potencias en juego aliadas y en connivencia con los intereses nacionales predominantes (para ejemplificar esto pensemos sólo en las nacionalizaciones y posteriores caídas de los gobiernos de Guatemala en 1954 y de Irán en 1951).

Finalmente, la combinación de intereses predominantes existente en cada uno de estos países es lo que va a determinar su estructura de poder y la línea de su política nacional. Esto es en realidad muchísimo más gravitante que la organización constitucional o legal, o que los principios teóricos que informan a los regímenes políticos; e incluso, la posibilidad de contrapesar tales fuerzas es sumamente difícil dado el alto grado de concentración de poder alrededor de las mismas, y el limitado campo de acción que les queda a los otros grupos de interés o presión existentes, debido a su reducido y desigual potencial de acción. (Este estudio consta de dos partes. La segunda aparecerá en el número 23 de esta revista).

NOTAS

¹ Raymond Aron. *La paz y la guerra entre las naciones* (Madrid, 1963). p. 20.

- ² Kingsley Davis, "Normas sociales" en *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (Buenos Aires, 1961), p. 131.
- ³ Oscar Uribe Villegas, *Causación social y vida internacional* (México, 1958), p. 116-17.
- ⁴ Charles O. Lerche Jr., *Principles of International Politics* (New York, 1956), p. 9-12.
- ⁵ Marcel Merle, *Les groupes de pression et la vie internationale* (Rome, 1958), p. 1.
- ⁶ C. Wright Mills, *La élite del poder* (México, 1960), p. 274.
- ⁷ Marcel Merle, *Op. cit.*, p. 1.
- ⁸ Oscar Uribe Villegas, *Op. cit.*, p. 29. Dietrich Schindler, "Contribution a l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International" en *Recueil des Cours*, t. IV, N° 46 (Paris, 1933), p. 235-38.
- ⁹ Oscar Uribe Villegas, *Op. cit.* p. 29.
- ¹⁰ *Ibidem*, p. 36.
- ¹¹ W. J. H. Sprott, "Definiendo el campo y los miembros de los grupos sociales" en *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (Buenos Aires, 1961), p. 165.
- ¹² M. Smith, "Social situation, social behavior, social group" (1945), en *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, p. 166-67.
- ¹³ Burns y Peltason, *Government by the People* (New York, 1953), p. 328.
- ¹⁴ Lucio Mendieta y Núñez, *Teoría de los agrupamientos sociales. La mecanización social* (México, 1950), p. 7-8.
- ¹⁵ Edward Heubel, *Los grupos de presión en EE.UU.* Citado en *Revista Argentina de Política*, Año 1, N° 1, p. 32-33.
- ¹⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *Op. cit.*, p. 50-51 y 168.
- ¹⁷ *Ibidem*, p. 50-51.
- ¹⁸ Karl Mannheim, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, p. 37. Citado por Lucio Mendieta y Núñez, *Op. cit.*, p. 167.
- ¹⁹ Lucio Mendieta y Núñez, *Op. cit.*, p. 165 y 212.
- ²⁰ Gino Germani y Kalman Silvert, "Política, estructura social e intervención militar en la América Latina" en *Revista de Política Internacional* N° 31 (Buenos Aires, julio 1962), p. 15-17. Pablo Lucas Verdu, "Ensayos sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo" en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1958), T. 99, p. 124-125.
- ²¹ Gaetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica* (Torino, 1923), p. 132.
- ²² Pablo Lucas Verdu, *Op. cit.* p. 119.
- ²³ *Ibidem*.
- ²⁴ Alfred Sauvy, "Lobbys y grupos de presión" en *Revista de Estudios Políticos* N° 89 (Madrid, septiembre-octubre 1956), p. 19.
- ²⁵ Xifra Heras, *Formas y fuerzas políticas* (Barcelona, 1958), p. 299.
- ²⁶ Cit. por César E. Romero en "Los grupos de presión como realidad

política" en *Jurisprudencia Argentina*, t. II (Buenos Aires, marzo-abril, 1959), p. 82-84.

²⁷ Germán Bidart Campos, *Grupos de presión y factores del poder* (Buenos Aires, 1961), p. 64.

²⁸ Carlos Sánchez Viamonte, "El dogma de la soberanía" en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales* (Buenos Aires, abril-mayo, 1924), p. 122.

²⁹ Raymond Aron, *Op. cit.*, p. 358. Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 13-15 y 36-37.

³⁰ Raymond Aron, *Op. cit.*, p. 358.

³¹ Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 24.

³² Ibidem, p. 24-26. César E. Romero, "Los grupos de presión como realidad política" en *Jurisprudencia Argentina* (Buenos Aires, marzo-abril, 1959), T. II. p. 84.

³³ Alfred Sauvy, *Op. cit.*, p. 19.

³⁴ Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 38-39 y 27.

³⁵ V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York, 1942), p. 103-11.

³⁶ *Instituciones y textos europeos* (Madrid, 1960) p. 15.

³⁷ C. Wright Mills, *Op. cit.*, p. 118 y 160-161.

³⁸ Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 27-30.

³⁹ Peel y Roucek, *Introduction to Politics* (New York, 1942), p. 10.

⁴⁰ Carlos S. Fayt, "Los grupos de interés y su técnica con relación al poder" en *Jurisprudencia Argentina*, t. IV (Buenos Aires, 1959), p. 64.

⁴¹ G. Lowell Field, *Governments in Modern Society* (New York, 1951), p. 122-127.

⁴² C. Wright Mills, *Op. cit.*, p. 15-16.

⁴³ L. L. Bernard, *Principales formas de integración social* (México, 1950), p. 94-95.

⁴⁴ Gino Germani y Kalman Silbert, *Op. cit.*, p. 15-18.

⁴⁵ Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina* (Buenos Aires, 1960) p. 33-41. Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 70-71

⁴⁶ Edwin Lieuwen, *Op. cit.*, p. 42. John J. Johnson, *La transformación política en América Latina* (Buenos Aires, 1961), p. 209-210.

⁴⁷ Edwin Lieuwen, *Op. cit.*, p. 46-47. John J. Johnson, *Op. cit.*, p. 209-211.

⁴⁸ Edwin Lieuwen, *Op. cit.*, p. 85-86.

⁴⁹ Ibidem, p. 70. John J. Johnson, *Op. cit.*, p. 221.

⁵⁰ C. Wright Mills, *Op. cit.*, p. 240, 255-258 y 273-274.

⁵¹ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *International Politics* (New York, 1954) p. 306-307.

⁵² Ibidem, p. 307 y 322.

⁵³ Marcel Merle, *Op. cit.* p. 1.

⁵⁴ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Dynamics of International Relations* (London, 1956), p. 55-68 y 284-297.

- ⁵⁵ Frederick H. Hartmann, *The Relations of Nations* (New York 1957), p. 400.
- ⁵⁶ Joseph Barthélemy, "Politique interieur et Droit International" en *Recueil des Cours* (Paris, 1937), t. I, p. 442-444.
- ⁵⁷ Jean Baptiste Duroselle, *The United States and the Western World from 1945* en clase dictada en El Colegio de México (México, agosto 1963).
- ⁵⁸ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 144-146.
- ⁵⁹ Dexter Perkins, *La política exterior norteamericana* (Barcelona, 1956), p. 161.
- ⁶⁰ *Ibidem*, p. 163.
- ⁶¹ *Ibidem*, p. 151. G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 144-146.
- ⁶² C. Wright Mills, *Op. cit.*, p. 274-277.
- ⁶³ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 310-312.
- ⁶⁴ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 45.
- ⁶⁵ Erich Fromm, *¿Podrá sobrevivir el hombre?* (Buenos Aires, 1962), p. 89.
- ⁶⁶ Marcel Merle, *Op. cit.* p. 9.
- ⁶⁷ Raymond Aron, *Op. cit.*, p. 338.
- ⁶⁸ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 309.
- ⁶⁹ Raymond Arón, *Op. cit.*, p. 339.
- ⁷⁰ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 151.
- ⁷¹ Dexter Perkins, *Op. cit.*, p. 163. G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 149-150.
- ⁷² Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 329-331.
- ⁷³ *Ibidem*, p. 331-333. G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 152-154.
- ⁷⁴ Max Lerner, *Los Estados Unidos como civilización* (Buenos Aires, 1961), t. II, p. 38-49.
- ⁷⁵ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 267.
- ⁷⁶ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 334-338.
- ⁷⁷ *Ibidem*, p. 343.
- ⁷⁸ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 267.
- ⁷⁹ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 345-347.
- ⁸⁰ Manuel Fraga Iribarne, "El control de las relaciones internacionales por el Senado Norteamericano" en *Rev. Española de Derecho Internacional* (Madrid, 1951), VI. IV, N. II, p. 497-498.
- ⁸¹ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 353.
- ⁸² G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 158.
- ⁸³ *Ibidem*, p. 156.
- ⁸⁴ C. Wright Mills, *Op. cit.* p. 240-241.
- ⁸⁵ *Ibidem*, p. 242.
- ⁸⁶ Manuel Fraga Iribarne, *Op. cit.*, p. 497-498.
- ⁸⁷ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 263. Carlos S. Fayt, *Op. cit.*, p. 61.
- ⁸⁸ Dexter Perkins, *Op. cit.*, p. 167.

⁸⁹ Roberto Alemán, *Los partidos políticos norteamericanos*, en clase del III Seminario de Estudios Norteamericanos para Universitarios (Rosario, Argentina, 1º de julio de 1964).

⁹⁰ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 318.

⁹¹ Max Lerner, *Op. cit.*, p. 13-15 y 71-72.

⁹² C. Wright Mills, *Op. cit.*, p. 258.

⁹³ Fritz Sternberg, *¿Quién domina la segunda mitad del siglo xx?* (Barcelona, 1963), p. 92.

⁹⁴ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 279-280.

⁹⁵ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 357-359.

⁹⁶ Max Lerner, *Op. cit.*, p. 18.

⁹⁷ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 160-161. Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 384-385.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 314 y 385.

⁹⁹ Carlos S. Fayt, *Op. cit.*, p. 61.

¹⁰⁰ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 375

¹⁰¹ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 158-159.

¹⁰² Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 370-371.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 364-466. G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 160-161.

¹⁰⁴ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 366-369 y 377.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 377.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 380.

¹⁰⁷ G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 318.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 319.

¹¹⁰ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*, p. 390-391.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 390.

¹¹² G. Lowell Field, *Op. cit.*, p. 171-174.

¹¹³ Michel Lesage, "Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Ve. République" en *Annuaire Française de Droit Internationale* (Paris, 1961), T. VIII, p. 874.

¹¹⁴ Charles De Gaulle, *Mémoires de Guerre*, t. III, p. 280. Citado en *Ibid.*

¹¹⁵ Arts. 11 y 12 de la Constitución de Francia en *Annuaire Français de Droit Internationale*, *Op. cit.*, p. 875.

¹¹⁶ "Arvid Brodersen, *The Soviet System* (México, 1963).

¹¹⁷ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.* p. 312.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Arvid Brodersen, *Op. cit.*

¹²⁰ J. N. Hazard, *The Soviet System of Government* (Chicago, 1960), p. 26.

¹²¹ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 313.

- ¹²² Arvid Brodersen, *Op. cit.*
¹²³ *Ibidem.*
¹²⁴ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 313.
¹²⁵ Arvid Brodersen, *Op. cit.*
¹²⁶ J. N. Hazard, *Op. cit.*, p. 43.
¹²⁷ Véase *supra* 125.
¹²⁸ Norman J. Padelford y George A. Lincoln. *Op. cit.*, p. 420-442;
Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 312. Arvid Brodersen, *Op. cit.*
¹²⁹ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 318-322. Frederick
H. Hartmann, *Op. cit.*, p. 468-473.
¹³⁰ Norman J. Padelford y George A. Lincoln, *Op. cit.*
¹³¹ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Op. cit.*, p. 341.
¹³² Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 43-48 y 70-71.
¹³³ Edwin Lieuwen, *Op. cit.*, p. 12-13 y 172.
¹³⁴ Germán Bidart Campos, *Op. cit.*, p. 71-75.
¹³⁵ Edwin Lieuwen, *Op. cit.*, p. 22-25.
¹³⁶ *Ibidem*, p. 115-156 y 181-207.
¹³⁷ *Id.*, p. 62-63.
¹³⁸ *Id.*, p. 68-69.