

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

IRIS MABEL LAREDO,
de la Universidad del Litoral

CAPÍTULO II

Los grupos de presión, concepto

LA EXTREMA COMPLEJIDAD DE TAREAS de la sociedad moderna ha dado nacimiento a diferentes intereses que conviven y actúan en ella. Todo gobierno, de unidad política democrática o no, se realiza en medio de pretensiones, tensiones y presiones de fuerzas sociales y de interés que configuran la realidad social.

Los partidos políticos, por ejemplo, proporcionan los programas y los hombres que van a poner en práctica y a dirigir la política nacional. Son considerados como los vehículos legítimos para la elaboración de toda política pública. El grupo de individuos que gobierna, es el encargado de tomar decisiones en forma de leyes, decretos, etc., que regulan la vida política de la comunidad. Pero a su vez las decisiones se ven influidas por fuerzas sociales que tienden a modificar o a mantener el orden socioeconómico imperante¹ —según estén en desacuerdo o lo acepten porque perjudique o favorezca a sus intereses particulares respectivamente.

Verdú acepta la existencia paralela de fuerzas políticas progresistas —con programas económico-sociales que tienden a transformar el orden jurídico tradicional—, y de fuerzas conser-

vadoras —interesadas en mantener el orden jurídico tradicional y garantizar los intereses económicos preestablecidos.²

Debido a que ha cambiado la realidad sociohistórica que nos enmarca, algunos autores opinan que el sistema democrático representativo ya no sirve a los fines específicos para los que fue creado. Como ejemplo de este cambio operado marcan la existencia de fuerzas bien definidas que pugnan por gobernar aun sin carterá.³ Conforme a la doctrina del pluralismo —mutualidad de intereses— existen en la sociedad diversos grupos de gran valor aun cuando el Estado no lo reconozca. En consecuencia, todo estudio analítico que afecte o se relacione con la sociedad, debe tomar en consideración y juzgar imparcialmente el valor de esos grupos. Fayt los divide en tres categorías diferentes: 1) grupos de interés, 2) grupos de presión y 3) grupos de tensión, según su forma de actuar más o menos violenta frente a un orden social dado. Los primeros se limitan a formular peticiones a los poderes públicos, los segundos ya coaccionan o presionan para lograr sus fines y los terceros tienden a provocar la anormalidad conducente a obtener un cambio violento del orden establecido.⁴

George Burdeau solamente distingue dos grandes categorías: a) los grupos de interés —que son aquellos que procuran obtener determinadas ventajas de los gobiernos y que son de vieja existencia y cuya acción se ha visto facilitada por el sufragio universal, y b) los grupos de presión, que son aquellos que exigen, que no solamente explotan el poder sino que lo ejercen. Constituyéndose en el poder mismo y produciendo una correlativa disminución de la acción del Estado.⁵ Los que en realidad interesan a la ciencia política son los grupos de presión, porque son ellos los que tratan de influir en las decisiones del poder por medio de la presión, propiciando actitudes políticas que los benefician particularmente.

En la segunda década del presente siglo, el presidente Wilson hizo un severo ataque a los grupos de presión operantes en su país. Dijo entonces que en última instancia desvirtuaban el gobierno representativo al legislar y gobernar para un grupo determinado y no para la comunidad.⁶ En realidad, la genera-

ción pasada consideraba a tales grupos con alarma e indignación, denigrándolos públicamente, por ser generadores de abuso y corrupción. Sólo excepcionalmente los grupos de presión fueron considerados como resultantes del medio social en que se estaba viviendo (Sigmund Newman, que participaba de esta última posición, sostenía que desconocerlos o atacarlos por tanto, significaría pasar por alto la realidad social contemporánea).⁷

Frente a estas posiciones tan dispares, resulta naturalmente mucho más realista la actitud de los sociólogos que explican el surgimiento y la existencia de los grupos de presión, que la de los políticos que los atacan por significar una división, una alteración del todo social —sin entender que son producto de determinadas circunstancias y de ningún modo de la generación espontánea.⁸

Van der Meersch reconoce la existencia de los grupos de presión que poseen unidad de intereses que buscan satisfacer —identificando los intereses de la comunidad con los suyos propios—, que forman un gobierno invisible mucho menos controlado que el de los partidos políticos, y aceptan inclusive que ellos ejercen un poder de hecho y que debido a su acción han sido denominados feudalismos económicos o sociales.⁹

Por su parte André Mathiot dice que los grupos de presión no son más que las fuerzas sociales, económicas y espirituales de la nación organizadas y activas, y que al margen de la organización constitucional, ellas ejercen una presión prácticamente constante sobre la maquinaria política, luchando en favor o en contra de determinados programas, legislaciones o políticas.¹⁰

Sauvy define a los grupos de presión como fuerzas sociales, económicas o espirituales de la nación organizada, actuantes que a fin de defender los intereses de sus miembros se esfuerzan por todos los medios a su alcance para influir en la acción gubernamental y en orientar la opinión pública.¹¹ Para Bidart Campos, los grupos de presión son formas espontáneas de supervisión y control del expansivo poder estatal. A lo que agrega después, que lo que caracteriza a todo grupo de presión, no es el grupo mayor o menor, sino la presión que ejerce (porque, incluso, puede ser unipersonal).¹²

Stewart los considera como fuerzas que desempeñan un papel compensador y de existencia inevitable en toda sociedad democrática.¹³ Para Verdú, los grupos de presión tanto como los partidos políticos son fuerzas políticas en el Estado contemporáneo, porque "intentan establecer, mantener o transformar el orden jurídico fundamental relativo a la organización y ejercicio del poder político —según una interpretación ideológica de la sociedad".¹⁴

En el Seminario de Sociología llevado a cabo en Madrid en 1948-1949, se definió a los grupos de presión como a "grupos que se constituyen para influir en las decisiones del poder político con un objetivo concreto y determinado y sin asumir las responsabilidades de la decisión política".¹⁵

Es común a todas estas definiciones la idea de conjunto de individuos agrupados alrededor de intereses comunes, que realizan una acción colectiva tendiente a satisfacer sus propias necesidades y fines. El comportamiento uniformado de estos grupos sobre determinados objetivos —representantes— para lograr fines particulares, es lo más característico de su actuación. Usualmente, sus actividades están circunscriptas a un solo aspecto de la política pública, aquel que les atañe directamente, por lo que su acción generalmente está bastante delimitada.

A raíz de la actuación de los grupos de presión, se produce una manifiesta superposición y confusión entre lo que se entiende por interés general de toda la comunidad e interés especial de cada grupo definido. A menudo se llega hasta a racionalizar el interés especial presentándolo como parte esencial del interés general, debido a la mayor o menor elasticidad con que pueden analizarse ambos conceptos. Ejemplo de esto es la concepción dada a conocer por la Cámara de Comercio de los EE.UU. que llegó a sostener: "Lo que es bueno para los negocios es bueno para el país."¹⁶ Afirmaciones de este tipo implican una evidente tendencia a confundir los fines del todo social con los fines de un determinado grupo que, aunque constituya un sector muy importante dentro de una comunidad dada, de ningún modo puede asimilárselo a la comunidad misma.

Orígenes

Prácticamente en toda época histórica los gobiernos han padecido las influencias más variadas en la motivación y en la adopción de sus decisiones.¹⁷ De aquí se deriva que algunos autores remonten la aparición de los grupos de presión a la época de las monarquías absolutas.¹⁸ Por ejemplo Diego de Salazar hace referencia expresa al papel que jugaba la infantería masiva —el ejército— en los gobiernos del Renacimiento, diciendo que el príncipe necesitaba contar con ella para la seguridad del Estado, pero que a su vez significaba un serio peligro para su estabilidad. Peligro que Salazar deriva de los fines que tenía esa institución militar, ya que, de mantenerla o habría que sostener una guerra ininterrumpida, o pagarle sin sacar ningún partido de ella o, lo que es más grave aún, correr el riesgo que destruyeran el país.¹⁹

Otros autores se limitan a referir el origen de los grupos de presión a fines del siglo pasado, aludiendo a una manifestación expresa del embajador británico en EE.UU., Lord Bryce, quien en 1895 afirmaba que el Capitolio y los hoteles de Washington eran teatro de intrigas y maquinaciones mientras el Congreso estaba sesionando.²⁰ Otros, en cambio, ubican en 30 o 40 años atrás el afloramiento de estos grupos y su ingreso en el ámbito del poder político.²¹

Por su parte, Edward Heubel dice que: “los grupos de presión modernos no aparecen hasta que las instituciones representativas y los partidos políticos hicieron al gobierno más popular. Cuando la opinión pública se convierte en fuerza política, se hace necesario contender con ella para modelarla o para influirla”.²² El constitucionalista francés Burdeau, sostiene expresamente que: “el poder siempre ha tenido clientes ávidos de lograr ventajas, y las instituciones democráticas les han permitido comportarse como amos: no se limitan a solicitar sino que exigen”.²³

Nosotros nos adherimos a la posición de aquellos que admiten que los gobernantes siempre han sido blanco de presiones provenientes de fuerzas interesadas en decisiones gubernamen-

tales propicias a sus intereses, pero también suponemos que estos grupos se han consolidado y que las presiones que ellos ejercen se han hecho más manifiestas y efectivas en los gobiernos representativos modernos.

El sistema representativo, de soberanía popular, parece ser de los sistemas más vulnerables a la acción de los grupos. Entre las causas que se dan para que esto ocurra, sobresale el abismo que existe entre representantes y representados, que determina el desconocimiento y la carencia de control de los gobernados hacia los gobernantes.²⁴ Otros consideran como más gravitante la inadecuación del sistema jurídico-político a la realidad socio-económica (división y concentración del poder respectivamente), lo que promovería la acción de la sociedad sobre el Estado.

En realidad, la sucesiva democratización de la vida, el sufragio universal y el gobierno representativo llevaron a los grupos numéricamente minoritarios a organizarse para operar sobre diferentes centros de poder a fin de no perder su situación de privilegio y, si fuera posible, de consolidarla aún más: a través de las agrupaciones constituidas por ciertos núcleos de gobernados, entran en contacto con el gobierno e influyen en él. Los ciudadanos dejan así de lado las constituciones escritas y hechan mano de otros medios más efectivos que los vinculan más estrechamente al poder. Este hecho es marcado por algunos como una muestra de la crisis por la que está atravesando la democracia representativa,²⁵ mientras que otros consideran esto como una gran incógnita, motivada por la existencia de los grupos de presión que ponen en tela de juicio la funcionalidad de la democracia indirecta.²⁶

Generalmente las opiniones coinciden acerca de la antigüedad del problema, pero reparan fundamentalmente en la magnitud adquirida por el mismo en los últimos tiempos, sustentándolo en el creciente estatismo. Bidart Campos sostiene, por ejemplo, que la acción de los grupos de presión sobre los representantes populares no es nueva, sino que hoy, debido al crecimiento, multiplicidad y absorción de las actividades del Estado, las presiones se han hecho más variadas y evidentes. Bidart cree ver las razones para que esto ocurra en el desplazamiento de

muchos grupos por el Estado, cosa que aquéllos tratan de compensar. Basándose en esta interpretación de las cosas, Bidart Campos considera que "los contrapoderes tienen como objetivo específico la atenuación del monopolio estatal del poder".²⁷

Para concluir con este apartado diremos que la evolución histórica y las condiciones de la sociedad industrial han hecho aflorar con más evidencia a los grupos de presión, pero no ya como simples espectadores sino como protagonistas del quehacer político. Efectivamente, ante la desaparición del poder absoluto del Estado, producido por el surgimiento del gobierno representativo, ante la disgregación de su poder original, surgió una mayor autonomía, una mayor explicitación del poder a favor de los grupos socioeconómicos preexistentes dentro del Estado moderno.

Estructura: radiografía de los principales grupos

Las estructuras y, por consiguiente, las formas de actuar, varían de grupo a grupo y de país a país inclusive, puesto que algunas están organizadas en forma muy elaborada y otras más bien informalmente, y funcionan con mayor o menor grado de libertad según sea el régimen político que los enmarque.

En general resulta bien difícil interiorizarse en ellos por la forma semioculta en que actúan, especialmente, los grupos más cerrados como son el ejército, las iglesias, etc. Sin embargo, es posible dar los lineamientos generales de las estructuras de los grupos considerados importantes y dejar bien claro cuáles son los elementos de poder que otorgan capacidad y efectividad a la acción de los mismos.

Entre los "grupos estatales", que son aquellos que ejercen o participan del poder del Estado, conviene analizar los siguientes: ejército, burocracia, grupos religiosos y grupos económicos.

El ejército se distingue de todos los demás grupos por su rigurosa organización interna y por la efectividad de las sanciones que se aplican a sus miembros cuando desobedecen las reglas de conducta de la organización.

La organización jerárquica, la obediencia ciega a las órdenes superiores, la posesión de armas, etc., le otorgan *poder* que generalmente utiliza para dirigir o presionar al todo social.²⁸ Entre los elementos aglutinantes y que le otorgan gran cohesión y unidad de acción a este grupo, pueden mencionarse: a) la forma reglamentada jurídicamente en códigos y leyes especiales, b) las ideas de patriotismo, de honor y deber de sus integrantes, c) la consagración total de los miembros a la institución, d) las reuniones permanentes y el contacto directo de sus miembros —de gran influencia psicológica—, e) sus fines, de garantizar el orden y la paz interna y la seguridad exterior que le permite actuar permanentemente tanto en tiempos de paz como de guerra, etc.²⁹ En lo social, este es uno de los grupos de mayor poder en el momento presente, porque está constituido de manera tal que puede determinar el comportamiento de otros grupos.

La burocracia se ha constituido en una institución necesaria en la organización política contemporánea, dadas las crecientes necesidades y actividades del Estado. Este grupo se ha convertido en uno de los de mayor gravitación y determinación de la política gubernamental, especialmente, en cierto tipo de Estado que le ha dado amplia competencia y autonomía.³⁰

La burocracia se caracteriza por su organización reglamentada según normas legales y por las jerarquías que se establecen para su funcionamiento. Su capacidad y efectividad de acción es considerada de menor magnitud que la del ejército por ejemplo, 1º porque no posee armas y 2º porque el régimen disciplinario y las sanciones que se le aplican no son tan rigurosas.³¹ Sin embargo, no hay que pasar por alto su estrecha conexión, el contacto directo que esta institución posee con los jefes políticos máximos.

Los grupos religiosos poseen también una organización jerarquizada de acuerdo con normas rígidas. Utilizan sanciones de tipo espiritual para garantizar el cumplimiento del deber.

La fe que une a los miembros de las iglesias y el acatamiento a la autoridad y a las normas preestablecidas, es un pode-

roso nexo de unidad dentro del grupo y faculta a sus dirigentes para determinar y dirigir el comportamiento de los fieles. Por ello, la fuerza social de la Iglesia ha sido decisiva y su papel ha sido determinante en la vida y evolución de los más diversos pueblos.³²

Entre los *grupos económicos*, deben distinguirse los de *especulación* y los de *resistencia*. Los primeros estarían integrados por las *empresas* —con fines de lucro— y los segundos, por los *sindicatos* —de fines reivindicatorios. Como podemos observar, ambos se contraponen y la fuerza que los ha generado y que los mantiene unidos es el interés común de sus miembros y la necesidad de agruparse para mejor defenderse de los demás. Tanto uno como el otro tienen gran influencia en la sociedad actual, y su campo de acción se ha ampliado considerablemente, pasando de lo local a lo nacional y de aquí a lo internacional.³³

Entre los caracteres más sobresalientes de los grupos económicos de especulación y que le otorgan poder, estarían: a) su organización y dirección planeada hacia la producción o el comercio; b) su organización jerárquica —directivos, burocracia, trabajadores—; c) la consagración plena de los directivos a la empresa; d) las relaciones directas a través de reuniones periódicas de dirigentes; e) su fuerza de cohesión y de aglutinación: el interés material;³⁴ f) la posesión de cuantiosos medios económicos para sostener una intensa propaganda, etc.

En una sociedad como la nuestra, donde los valores económicos y el prestigio que de su posesión se deriva son las principales bases del poder, una de las “cimas” de este poder está monopolizado por la organización empresaria.³⁵

Las características de los grupos económicos de resistencia son: a) la organización planeada y dirigida a un fin: la defensa de los intereses de sus miembros (que determina su alto grado de unidad; b) su duración ilimitada; c) la homogeneidad social del grupo (que determina su fuerte cohesión); d) la dedicación total de sus dirigentes; e) el contacto directo que se establece por medio de las reuniones periódicas; f) las sanciones morales (expulsión por ejemplo) y materiales (multa, etc.) a la indisciplina contra las decisiones del grupo, etc.³⁶ Estos

grupos y otros muchos más constituyen el esqueleto de toda sociedad moderna. Y cualquier estructura social está compuesta de cierta combinación de estos órdenes institucionales.

Actualmente, algunas instituciones han alcanzado un alto grado de autonomía y de poder, que a menudo combinan con otras instituciones de fines coincidentes, formando un tejido complejísimo de relaciones, para lograr más fácil o más rápidamente sus objetivos.³⁷

Analizados ya estructuralmente algunos grupos, conviene hacer notar sintéticamente ahora cuáles serían los elementos de poder con que cuentan.

En primer lugar, estaría la *capacidad organizativa* del grupo; en segundo lugar, su *capacidad financiera*; en tercer término, el *número de miembros* que lo forman —factor de gran importancia en la democracia representativa—; en cuarto lugar, el *status social de sus dirigentes*, etcétera.³⁸

Por considerarlos de mayor importancia, haremos referencia al primero y al segundo puntos solamente, o sea capacidad organizativa y capacidad financiera de los grupos de presión. Ambos son de fundamental importancia para la acción decidida y eficaz de los grupos.

Por ejemplo, la organización racional y científica de un grupo sobre bases jerárquicas, con líderes influyentes a la cabeza y con equipos técnicos de trabajo e investigación encargados de estudiar y de presentar la fundamentación sólida de los fines que persigue, y de lograr la adecuación de los medios a su disposición con los objetivos a que tiende, son elementos de incalculable valor y que aseguran éxito en la gestión ante la esfera pública.³⁹ Si agregamos a esto la existencia de medios económicos suficientes para poner en marcha la organización, las posibilidades de éxito aumentan más aún.

Sauvy afirma que los medios económicos son determinantes para la acción efectiva de los grupos de presión, y para corroborarlo se fundamenta en algunos ejemplos bastante significativos. Muchos autores coinciden acerca de la gran importancia del factor económico y de la capacidad financiera de los

grupos, ya que aunque los grupos económicos sean minoritarios numéricamente, se han transformado por esta causa en unos de los más influyentes en la vida pública. Los fundamentos que proporcionan son —entre otros—, los medios económicos de que disponen para montar su propaganda y su acción directa, y la dirección y organización altamente planificadas que pueden darse.⁴⁰

Wright Mills va más allá todavía cuando afirma que los ricos corporativos son los únicos seres verdaderamente libres dentro de la sociedad norteamericana puesto que “pueden hacer lo que quieran, cuando quieran y como quieran”. Fundamenta esta afirmación en que, “el dinero da poder y el poder da libertad”.⁴¹

Este autor llega a afirmar inclusive, que “el mundo corporativo es un mundo de soberanía económica dentro de la zona política soberana de la nación”, de lo que induce que su acción se traslada e incide en la totalidad de la vida política nacional.⁴²

La diferencia de los intereses representados por estos grupos y la desigualdad de medios que ellos poseen y utilizan para su gestión, son conceptos de los que nos ocuparemos más adelante para analizar los inconvenientes de este sistema, que por atender intereses particulares debilita la defensa del interés general.

Sería conveniente comparar la estructura y fines de los grupos de presión con la de los partidos políticos —como instrumentos de canalización y de representación de la opinión pública. Creemos necesario aclarar sobre este punto por cuanto hay muchas posiciones contradictorias sobre el particular, que van desde una asimilación y confusión entre ambos instrumentos, hasta la afirmación de su carácter contrapuesto y diferenciado. La aclaración es necesaria, también, porque hay ejemplos concretos de grupos que, por aspirar a reivindicaciones mayores a la sombra de la sociedad y del Estado, se han transformado en partidos políticos. (Para ejemplificar esto último citaremos un caso muy reciente, el Poujadismo en Francia de la década de los 50,⁴³ que significó una tentativa tendiente a transferir poder político al poder económico.)

Conviene afirmar, que en principio los partidos políticos —instrumentos necesarios en toda democracia representativa— son conglomerados de opinión, mientras que los grupos de presión son concentración de opinión.⁴⁴ Este hecho indudablemente se deriva de su composición misma: los primeros se caracterizan por la heterogeneidad del elemento humano que los integra; los segundos, por la homogeneidad de sus componentes (determinada por los intereses concretos comunes que los concentran.)

A los primeros los une un objetivo nacional o regional común —política general— que piensan concretar si llegan al poder; por eso tienen especial interés en quién ejercerá el poder; mientras que a los segundos les interesa especialmente un aspecto de la política, el que atañe directamente al grupo como tal —a sus intereses—; entonces, le preocupa mucho más cómo será ejercitado el poder⁴⁵ que la conquista de la maquinaria gubernamental misma. Éstos en realidad buscan influir en la adopción o el rechazo de ciertas medidas de gobierno, sin asumir las responsabilidades de gobernar —por eso se denominan justamente grupos de presión.

De lo desarrollado se deriva la desigual efectividad de la acción de uno y otro. Los grupos de presión por ejemplo, tienen una actitud fija, definida y constante hacia la política pública, actitud que, materializada sin desviaciones, los conduce al logro de los fines a mayor o menor plazo. Por el contrario, los partidos políticos que son gobernados por una determinación no tan rígida de sus actitudes, que deben pronunciarse frente a los problemas más variados, que están integrados por elementos humanos bien diferenciados y que pueden asimilarse a “cajas de resonancia” de los grupos sociales que los apoyan, etc., se ven enormemente limitados y con menor libertad de acción y de decisión que aquéllos. (Lo que generalmente conduce al cumplimiento parcial de los programas trazados.)

La institucionalización o la transformación de los grupos de presión en partidos políticos aceptadas normalmente y como algo conveniente para la democracia indirecta, condujo en algunos países a la implantación de un sistema de tipo corpora-

tivistas. Sistema éste en que los representantes sustituyen los fines políticos generales en beneficio del todo social —a que todo gobierno debe dirigirse— por la política práctica en defensa de los intereses del grupo a que pertenecen. Por este medio se contribuye a cuadrricular, y no a integrar, los intereses y fines de la comunidad en que este hecho se dio.

Clasificación

Vamos a intentar formular algunas de las tantas clasificaciones que pueden hacerse para agrupar a los innumerables grupos de presión existentes y actuantes en política internacional.

En forma primaria y teniendo en cuenta su constitución o su integración, se los puede clasificar en:

Grupos internacionales y grupos nacionales. Los grupos internacionales serían todos aquellos integrados por personas o capitales de diferente nacionalidad (sociedades comerciales, asociaciones, etc.). En estos grupos generalmente existe o se establece una perfecta armonía entre la naturaleza del grupo y el objeto de su acción. Como ejemplo de este tipo, de indudable acción en el campo internacional, se podría citar a la Compañía Universal del Canal de Suez.⁴⁶

Paralelamente a los grupos internacionales se puede observar la existencia y acción de grupos nacionales que también pesan en la orientación de la política exterior.⁴⁷ En efecto, la actividad de estos grupos no se circunscribe a la defensa de sus intereses específicos en el orden puramente interno o nacional sino que, bastante frecuentemente, rebasan este plano e influyen de una manera más o menos expresa sobre los gobiernos para que éstos orienten su política internacional hacia fines coincidentes con los suyos. Son ejemplos de este tipo de grupos de presión y de su acción: a) el de los industriales franceses que se resistieron activamente a los primeros intentos de integración europea planeada y dirigida por su gobierno; b) el de los *trusts* petroleros texanos opositores a la política pacifista y de distensión del presidente Kennedy, etc.

En casi todos estos casos, la presión de los grupos se ejerce indirectamente a través de los gobiernos. Aunque esto no excluye la posibilidad de presión o intervención directa sobre la escena internacional, sólo que para que esa acción directa sea efectiva requiere un gran poderío de parte del grupo actuante, puesto que lo coloca en una competencia con los gobiernos nacionales o con las organizaciones internacionales. Ejemplos de acción directa de grupos nacionales sobre la política internacional son: la actividad de los *trusts* petroleros en los países del Medio Oriente y de las compañías frutícolas en Latinoamérica. Aunque aisladamente, se puede citar un apreciable número de casos en que los Estados se han visto influidos en su política exterior por la presión de los intereses de sus connacionales agrupados (no otra cosa fue lo que determinó la política norteamericana en Guatemala en 1954 —de protección a las inversiones extranjeras y contra la política de nacionalizaciones del gobierno guatemalteco).

Merle señala que no hay que pasar por alto que los organismos privados que operan directamente en el plano internacional son a menudo testaferros de intereses estatales. Para lo que cita como ejemplo el caso de la Anglo-Iranian Oil Company, que llegó a establecer un cuasi-protectorado económico de Gran Bretaña en Irán; la compañía estaba controlada por el mismo gobierno británico que desde 1913 poseía la mayor parte de las acciones.⁴⁸ Merle sostiene igualmente que la utilización de la vía diplomática en defensa de los objetivos particulares de los grupos es más frecuente de lo que podemos pensar, puesto que se ha establecido un juego en el que, tanto los grupos privados se sirven de los gobiernos para conseguir sus propósitos, como los gobiernos disfrazan sus iniciativas internacionales bajo el ropaje de organismos privados.⁴⁹

Grupos con fines lucrativos y grupos con fines no lucrativos. Esta podría ser otra clasificación que se podría ensayar según los objetivos que persiguen los grupos. Los primeros se constituyen generalmente bajo la forma de sociedades comerciales que muestran una nacionalidad —por lo común la de la sede administrativa—, pero cuyos capitales provienen de aportes plu-

rinacionales a los que respaldan en su acción. Ejercen presión sobre los poderes públicos con la finalidad de lograr condiciones más ventajosas a su explotación, y aunque oficialmente no juegan papel alguno en los asuntos internacionales, desarrollan una acción clandestina o cuando menos oficiosa.⁵⁰ Los segundos agrupan a la asociaciones más diversas, que defienden intereses materiales o morales y que se han organizado con vistas al logro de sus fines.

Haas y Whiting han elaborado una enumeración de los principales grupos a los que interesa la política exterior del Estado; citan a los comerciantes de exportación y de importación, a las compañías navieras, a los grupos ideológicos y religiosos, etc., puesto que todos ellos exigen una conducta y un trato especial por parte de los gobiernos.⁵¹

Grupos raciales. Adquieren gran importancia cuando conjuntamente con los caracteres antropológicos unen una identidad ideológica o de *statu* económico-social (ejemplo de esto son los chinos de EE.UU., llegados a mediados del siglo XIX para la construcción del FF.CC. trascontinental, que una vez concluido los dejó prácticamente sin posibilidades de trabajo bien remunerado —entablaron una competencia desigual con los blancos, lo que engendró un resentimiento profundo, la imposibilidad de asimilación y su condenación a uno de los niveles de vida más bajos de ese país).⁵²

Grupos étnicos. Poseen diferencias culturales marcadas con el resto de la población de los países que habitan y que, en alguna medida, influyen o tratan de hacerlo en la política seguida por los gobiernos de adopción. En algunos países, estos grupos permanecen sin asimilarse, tienen sus escuelas, sus clubes, sus organizaciones económico-sociales particulares, etc. Como ejemplo de esto se puede citar a los judíos de EE.UU. y de algunos estados europeos: a su acción se debe el apoyo decidido al ingreso de sus países de residencia a la II Guerra Mundial contra el nazismo. Paralelamente algunos autores consideran que los alemanes de EE.UU. fueron los causantes del neutralismo yanqui de los primeros años de la II Guerra.⁵³ Otros creen que los ale-

manes, que en número aproximado de tres millones habitaban la Bohemia checoslovaca, fueron, entre otros motivos, los que posibilitaron la dominación nazi de ese país en el período prebélico.⁵⁴ Merece citarse aquí la conducta de los colonos franceses de Argelia que por largo tiempo exigieron a los gobiernos franceses en el poder que mantuvieran la dominación sobre ese país, como un medio de impedir la instauración de un gobierno nacionalista argelino que —a corto o largo plazo— provocaría la pérdida de algunos o de todos sus privilegios.

Grupos socioeconómicos. Pesan de distinto modo según su fuerza y organización, e indudablemente son los más importantes, lo que es bien visible en la ocupación de puestos políticos y económicos claves por parte de los hombres de empresa (ejemplo de ello son los grupos Thyssen y Schröder de la Alemania nazi que financiaron las primeras campañas de Hitler, quien les había prometido proteger y desarrollar sus intereses industriales en detrimento de los países vecinos que se constituirían en sus proveedores de materias primas).⁵⁵

Grupos religiosos. También tienen su incidencia en la política exterior de los Estados en que residen. Ejemplo de ello son los musulmanes de Paquistán que lucharon contra la India para liberarse; los judíos de E.E.UU. que presionaron decididamente sobre ese gobierno para lograr una política de acción efectiva contra el nazismo primero⁵⁶ y en pro del reconocimiento de Israel después.

En Argentina, los grupos de poder que han adquirido más desarrollo y significación, dada su organización altamente calificada y su poder son:

- | | | |
|---|---|--|
| a) En la industria, comercio y agricultura | { | La Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio. |
| | | La Sociedad Rural. |
| | | ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres). |
| b) en el orden laboral | { | La C.G.T. |
| c) en el plano religioso | | La Acción Católica Argentina. |
| d) las fuerzas armadas, etcétera. ⁵⁷ | | |

En realidad, podríamos formular éstas y otras muchas clasificaciones de grupos de presión que operan en la escena internacional, pero lo limitado del número de casos citados responde a fines simplemente demostrativos.

Dinámica: estrategia y táctica

Lo que realmente caracteriza a los grupos de presión es su modo típico y particular de comportamiento social —su dinámica. Factor que naturalmente se deriva de su organización y de los objetivos que persiguen. Por ello convendría que sintetizáramos en unas pocas palabras el propósito final de todo grupo: “Defensa de sus intereses.” Este tipo de agrupaciones han sido creadas para la sola defensa y satisfacción de los intereses de los miembros que aglutinan. “No integran la vida del Estado”, dice Ripert.⁵⁸ La unión de sus miembros no ha sido pla-

neada para sostén de la nación como conjunto ni, generalmente, para capturar el aparato de gobierno, sino para el logro de los beneficios a que aspira el grupo mediante la adopción de medidas favorables a sus intereses.

Generalmente las agrupaciones de este tipo actúan movidas por reivindicaciones sin término, que las llevan a una acción permanente y constante, sobre los centros de poder público. Esta acción tiende a modificar la legislación o las instituciones existentes si es que afectan a sus intereses, a mantenerlas, en el caso contrario,⁵⁹ e inclusive a paralizar la acción de los gobiernos o a torcerla si es preciso.⁶⁰

La estrategia y la táctica de los grupos de presión guarda una estrecha relación con la organización político-social del Estado en que actúan⁶¹ y con la estructura y fines del grupo mismo. En una democracia directa, los grupos de presión actuarían directamente sobre los ciudadanos, en cambio en un gobierno representativo, dirigen su acción especialmente a los representantes elegidos por el pueblo e integrantes de los poderes del Estado. Pero no se detienen allí sino que actúan en distintos niveles a un mismo tiempo. Naturalmente, las vías de acceso al poder difieren en los diversos sistemas gubernamentales y varían de un grupo a otro.

En forma general, refiriéndose a la táctica utilizada por los grupos de presión para la conquista de sus objetivos, Sauvy dice que la acción se ejerce a cuatro niveles distintos: 1) sobre los miembros del grupo —para mantener la cohesión—; 2) sobre la opinión pública —para prepararla o acostumbrarla a su acción futura—; 3) sobre la administración y los funcionarios —para lograr medidas que les favorezcan, y 4) sobre los poderes públicos (PE y PL) —para lograr decisiones que sirvan a sus fines.⁶²

Convendría ejemplificar de qué manera trabajan estos grupos, para lo que tomaremos en cuenta su acción a dos niveles distintos, opinión pública y poderes públicos.

Sobre la opinión pública, trabajan indirectamente sobre la educación, y *abiertamente* a través de la radio, periódicos, propaganda, etc.⁶³ En relación a esto, Bernard hace la siguiente

aclaración: "El pueblo no posee ni controla su propia opinión, sino que la recibe hecha y controlada por los propietarios de los medios de comunicación."⁶⁴

Sobre el gobierno trabajan directamente: ocupan posiciones claves en el gobierno, influyen a los funcionarios gubernamentales, presionan, cuando no determinan las plataformas de los partidos políticos apoyando a determinados candidatos, etc.⁶⁵

Los grupos de presión generalmente actúan como elementos de coacción externa, utilizando todos los recursos legales o ilegales a su alcance, aunque encubiertos en una aparente legalidad; en su acción frente a los poderes públicos se destaca la que llevan a cabo frente al Poder Legislativo o Parlamento. Éste es indudablemente uno de sus objetivos principales, dada su estructura más o menos dispersa. Es tan activa la acción de los grupos de presión en los congresos que se los ha llegado a denominar *tercera cámara*.⁶⁶

En el lenguaje político norteamericano es muy común la palabra *lobby* que significa a un mismo tiempo antecámara, vestíbulo o corredor del Congreso —lugar al que generalmente tienen acceso las personas ajenas al Cuerpo para "hablar" con los legisladores—,⁶⁷ y también, personas que venidas de afuera se mezclan y actúan sobre los parlamentarios en los pasillos y fuera de ellos para influir en sus decisiones;⁶⁸ además la camarilla de cabilderos.⁶⁹ Tal confusión de vocablos está marcando una identificación nada casual de funciones en la práctica. Esto puede confirmarse más aún cuando se sabe que la palabra *lobbying* significa "procedimiento por el cual grupos organizados, ajenos al cuerpo legislativo, procuran influir sobre la actividad de dicho órgano de acuerdo a sus intereses".⁷⁰

Fayt comparte la idea que, la acción de los grupos de presión se concentra especialmente sobre el Poder Legislativo cuando expresa, "estos grupos exteriores al poder, actúan no sobre la cima sino sobre los niveles medios de poder. Su influencia se ejerce sobre el Parlamento o sobre sus miembros, representantes directos del pueblo, violentando así el sistema republicano de gobierno".⁷¹ Su acción generalmente no presenta mayores dificultades, sobre todo en los sistemas en que no existen abis-

mos ideológicos entre los partidos, donde a veces la presión se ejerce previamente sobre los partidos políticos que postulan candidatos al Congreso (ejemplo de esto fue el financiamiento de la campaña y apoyo posterior a McCarthy por ciertas corporaciones económicas texanas). Y no es raro que estos partidos políticos escondan detrás de ellos a algún grupo de presión que los financia y dirige.⁷²

En el Estado moderno, caracteriza al Poder Ejecutivo la mayor autonomía de decisión, su mayor agilidad, la concentración de un gran número de funciones, el reducido número de personas que lo integran, etc. Todas estas circunstancias han conducido a que este poder haya crecido en atribuciones a tal punto que hoy tiene una evidente preeminencia sobre el Poder Legislativo en la gran mayoría de los Estados, por lo que la presión de los grupos se ha concentrado también en gran medida sobre este poder.

En realidad, la presión sobre el Poder Ejecutivo, de ser eficaz, simplifica la técnica y la intensidad requerida, dado el carácter singular de su destinatario.⁷³ Esto no siempre resulta posible ni fácil, ya que el carácter mucho más concentrado —menos disperso— de este poder no lo permite, aunque, en general, la separación de poderes haya contribuido a debilitarlo.

Cuando algún grupo llega a concentrar la dominación de este poder, el Poder Ejecutivo se transforma en un instrumento del mismo y al servicio de sus fines.

Otro hecho que merece analizarse es la acción directa de los grupos sobre la administración pública, a través de las comisiones consultivas, por ejemplo. Actualmente se establecen consultas directas y frecuentes entre los dirigentes de los grupos y los funcionarios públicos —en Europa, esto surgió después de la II Guerra; en EE. UU., antes.

Se encuentre institucionalizada o no, se puede afirmar que la consulta a los grupos más importantes de la sociedad moderna es la regla en todos los Estados. Esto ha determinado que los grupos ya no tengan necesidad de “golpear las puertas” de los ministerios sino que son invitados a entrar y a participar de las negociaciones y, en consecuencia, de las decisiones. Este sistema con-

sultivo tiene su explicación en la multiplicidad de problemas que el Estado debe resolver, lo que unido a la falta de especialización de muchos de sus funcionarios... lleva a consultar los problemas con grupos interesados. Es bastante corriente la publicidad de llamados a distintos grupos de interés por medio de los ministros del ramo, para ser consultados sobre determinados problemas e inclusive para la elaboración de soluciones concretas.

Los grupos de interés se han constituido así en uno de los principales negociadores de la política gubernamental del Estado. Y las oficinas de la administración pública se transforman de este modo en un centro de poder determinante.⁷⁴ La similitud de estructura entre grupos de presión y burocracia —que para algunos autores es un grupo más— facilita la acción. Debido a ese mecanismo, los grupos de interés hacen las funciones de canales para la difusión de la política pública y además actúan como descentralizadores de las funciones gubernamentales —con lo que establecen relaciones estrechas y constantes grupo-burocracia. A su vez, la burocracia descarga su responsabilidad de ejecución de tareas en los grupos organizados. Según Ehrmann, “en los Estados Unidos se observa inclusive un abandono de las funciones administrativas a toda clase de consejo habilitado de los grupos de poder que, a menudo, no son mejor controlados que las corporaciones medioevales”.⁷⁵

Conviene hacer notar, que en el Welfare State, no todos los grupos tienen la misma importancia en ser consultados, todo depende de la gravitación social que cada uno posea. En este tipo de Estado —donde el poder político está siendo sustituido velozmente por el poder económico—,⁷⁶ indudablemente son los grupos económicos quienes más pesan y quienes más abiertamente operan y se benefician con este sistema consultivo.

Algunos autores señalan la tendencia manifiesta de los grupos de presión a influir en la elección y promoción de los funcionarios de la administración pública, seguramente porque saben cuán favorables les resultará el gobierno de determinados cargos claves por ciudadanos pertenecientes o simpatizantes del grupo.

Es bastante conocido el creciente número de funciones y atribuciones delegadas actualmente a la burocracia y la ocupación de cargos importantes por elementos adictos a algún grupo o por funcionarios fácilmente influibles, que favorecen el dictado de reglamentaciones o medidas de indudable interés para los grupos directamente conectados con ellos. Aceptando la existencia de presión por parte de los grupos, aun el funcionario burocrático no comprometido previamente con algunos de ellos, generalmente elige entre los intereses que hacen presión sobre él, aquel que encuadra mejor con su propia concepción del bien público.⁷⁷

La ocupación de cargos claves en el gobierno por parte de militares de alta graduación es otra de las características sobresalientes de la última postguerra. Esto puede explicarse por la situación de guerra fría que se transformó en regla de vida internacional y también, por el tipo de formación que poseen estas fuerzas, que se han convertido en necesarias. En EE. UU. por ejemplo, los militares iniciaron una actividad más directa en la política nacional e internacional de su país: el general Marshall fue Secretario de Estado entre 1947-1949; Secretario de Defensa entre 1950-1951, etc.; el vicealmirante Alan Kirk fue embajador en Bélgica y en la URSS; el general Bedell Smith fue embajador en la URSS y posteriormente Subsecretario de Estado entre 1953-1954, etc. En ese mismo país, los militares activos o retirados han participado de los grandes debates políticos: el general Marshall, por ejemplo, se opuso a la resolución Wagner-Taft que favoreció la emigración judía a Palestina y su desarrollo como patria judía,⁷⁸ propició posteriormente la prioridad de ayuda económica a Europa antes que a cualquier otra área, etc.

En el caso específico de la Argentina, se puede decir que la depresión de 1930 condujo al resurgimiento de los militares en los cargos políticos claves —tanto en función directa de gobierno como apoyando a los gobiernos civiles en el poder—, ejemplo de ello son: el gobierno revolucionario de 1930 del general Uriburu —apoyado por las fuerzas armadas y por el conservadurismo terrateniente—; el gobierno constitucional del general

Justo desde 1931 —apoyado por los terratenientes estancieros, por los conservadores y apuntalado por el ejército. Esta situación se prolongaría hasta 1943 en que los militares volverían a adueñarse directamente del poder,⁷⁹ que detentarían hasta 1955 inclusive.

Llama también la atención la estrecha unión, la cuasi-fusión que tiende a establecerse entre el poder económico y la jerarquía militar con el poder político. Indudablemente, también es en EE.UU. donde más fácilmente se visualiza este fenómeno: allí se da la integración de las juntas directivas de las más grandes corporaciones por generales y almirantes en situación de retiro pero que a su vez poseen funciones políticas claves. Ejemplo de esto es el caso del general Lucius Clay, que fuera comandante de las tropas de ocupación en Alemania y, simultáneamente, presidente del Consejo de Administración de la Continental Can Company; el del general J. H. Doolittle, jefe de la 8ª Fuerza Aérea antes de la rendición de Japón y, a la vez, vicepresidente de la Shell Oil; el del general Douglas McArthur, que actuó en Japón y Corea, siendo presidente del Consejo de Administración de la Remington Rand,⁸⁰ etcétera.

En el caso argentino pueden citarse ejemplos tales como el del ingeniero militar y hombre de empresa Álvaro Alzogaray, que ocupara la cartera de Economía —organismo clave para la conducción del país—, conjuntamente con la dirección de importantes empresas, durante el inconcluso gobierno del presidente Frondizi y parte del gobierno del doctor Guido; y el del general de división Pedro Pablo Ramírez —exministro de Guerra y expresidente provisional— que simultáneamente fuera director de diversas industrias organizadas en forma de sociedad anónima (metalurgia liviana, textil, etc.).⁸¹ En relación con este problema, el ministro de Defensa argentino, doctor Leopoldo Suárez, manifestó que, las fuerzas armadas son guardianas del orden y puntales del desarrollo económico, puesto que un porcentaje superior al 18% de la industria argentina la impulsaban ellas; ejemplo de ello es el importante papel de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina).⁸² Tampoco es extraño que, a veces, el poder oficial use a los factores de

poder como instrumentos útiles para su acción. Esto es casi una regla de conducta en los países de corte totalitario o absolutista, que transforman a los contrapoderes en poderes efectivos favorables a su acción oficial.

En cuanto a las armas con que cuentan los grupos para hacer efectivas sus pretensiones, se coincide en que son de lo más diversas y variadas. Las técnicas a su disposición son múltiples. Y como ya hemos visto, su capacidad para el uso de las mismas depende de la organización estructural más o menos elaborada del grupo y, naturalmente, de su capacidad financiera que les permita aplicarlas. Esta gama infinita de técnicas de poder va desde la presión directa sobre los que poseen las prerrogativas de la decisión por medio del uso de la fuerza, intimidación o petición hasta la división de los grupos afines, la difusión del temor y la propaganda dirigida, etc., pasando indudablemente por la ocupación de los cargos claves y de la administración pública, etc.⁸³ Merle añade a éstos otros medios de acción: la corrupción bajo todas sus formas, el juego de las relaciones y de las influencias personales, las tentativas de todo tipo ante los organismos públicos nacionales e internacionales, toda clase de manipulación bursátil o comercial, etcétera.⁸⁴

Como podemos apreciar a esta altura, la gama de medios de presión es extensísima, aunque las posibilidades de estudiarla y profundizarla no sean las deseadas. Lo que puede afirmarse es que el empleo combinado de las diversas tácticas es lo que confiere el máximo de eficacia a la acción de cualquier grupo. La existencia y la acción de los grupos de presión es tan importante, que cuando en una sociedad predomina manifiestamente un grupo sobre todos los demás, se ve inmediatamente traducido en el campo político —debido a la influencia que el grupo predominante hace sentir sobre el resto. En EE.UU. es tan evidente el predominio de los intereses económicos de las grandes corporaciones, que le han proporcionado una configuración especialísima, mientras que en América Latina se puede observar un predominio de los intereses militares a los que habría que agregar los terratenientes y los de ciertos grupos industriales financieros que inciden con desigual grado de gravitación en los di-

ferentes países del área, lo que de igual modo ha proporcionado un toque característico a esos Estados.⁸⁵

Para concluir con este punto, diremos que los medios técnicos y financieros de acción de que disponen ciertos grupos, la prensa, la radio, la TV y, por ende, la opinión pública, son de una magnitud impresionante, a tal grado, que a veces logran revestir el interés privado con adornos de interés general, a los efectos de lograr más fácil y rápidamente sus propios objetivos.

Funcionalidad

Sin lugar a duda, el pluralismo político en que estamos viviendo es campo de lo más propicio para los grupos de presión. El régimen de poder abierto con tensiones contradictorias que operan en su seno conduce a una enconada competencia, entre el poder establecido y los poderes de hecho, puesto que existe en él una manifiesta concurrencia de fuerzas.

Tal es su importancia en el estado de nuestros días que algunos autores sostienen que “las fuerzas sociales con apetencias políticas —los grupos de presión— son una consecuencia de la democracia pluralista de Occidente”.⁸⁶ Aceptemos o no esta afirmación, lo que no podemos negar es la evidencia del poder de hecho y de la presión que estos grupos ejercen, llegando inclusive a constituirse en gobierno efectivo en algunos estados.

La característica de cualquier gobierno democrático depende fundamentalmente del equilibrio que se establezca entre los poderes de hecho y el gobierno constituido.⁸⁷ En pequeños países europeos, como Suecia, Suiza, Bélgica, Holanda —conocidos por su desarrollado pluralismo—, la burocracia cuando prepara una ley se apoya fuertemente en los grupos de interés a quienes permite presentar proyectos, observar los proyectos de ley presentados por el gobierno, etc. A menudo esta colaboración entre la burocracia y los grupos de interés alcanza un acuerdo unánime. Esta práctica generalizada en Europa occidental es considerada por algunos como una desvirtuación del sistema representativo de raigambre popular. Sin embargo, tiene

su explicación en la idiosincracia del ciudadano corriente de esos países que prefiere agruparse y actuar a través de grupos de interés a identificarse con los partidos o grupos políticos.⁸⁸

Indudablemente, que es el sistema bipartidista de gobierno el que más estimula el crecimiento y la acción de los grupos que estudiamos, puesto que en él ningún partido político quiere identificarse plenamente con los grupos existentes, cada uno promete lo más posible a los diferentes grupos y trata de conciliar los más diversos intereses, de lograr el máximo acuerdo a los efectos de obtener el mayor número de votos. Las plataformas ambiguas de muchos partidos políticos demuestran bien lo que señalamos. Esto generalmente se deriva en la imposibilidad final de concretar lo deseado o lo esperado por todos cuando arriban al poder y en el consiguiente fomento a la formación de grupos de presión organizados para cumplir con las esperanzas de los diferentes ciudadanos e intereses. Cabe destacar, sin embargo, que esto no ocurre en todos los sistemas bipartidistas, ya que cuando los partidos políticos son de corte ideológico —con gran disciplina y cohesión, como en Gran Bretaña por ejemplo—, impiden la proliferación de los grupos.⁸⁹ En efecto, cuando los partidos políticos están ligados a clases o sectores bien diferenciados y son consecuentes con ellos, no hace falta la existencia o creación de grupos de presión que busquen suplantarlos.

De ahí que generalmente se coincida en que la acción de mayor o menor amplitud de los grupos e, inclusive su mayor o menor efectividad, dependan directamente de la estructura de poder imperante en el Estado en que actúan.

Entre los grupos de poder de mayor funcionalidad en el Estado moderno —por el poder que concentran y por la organización sobre la que están asentados—, pueden citarse los siguientes: *Las fuerzas armadas* que de custodios de las instituciones y de instrumentos del Estado, se han transformado en jueces y en partes activas de los gobiernos. En países como los latinoamericanos, por ejemplo, salen frecuentemente de sus funciones específicas, se transforman en censores de los gobiernos constituidos, se niegan a obedecerlos, se vuelven contra ellos e imponen sus

decisiones. Su acción directa ha provocado la desvertebración del ordenamiento jurídico preexistente en numerosos Estados.⁹⁰ Aunque en apariencia las fuerzas armadas se están profesionalizando cada vez más en esta zona, aún no han abandonado el tentador poder político, sino que utilizan otros métodos para gobernar (aun cuando los civiles ocupen todos los cargos políticos superiores, las fuerzas armadas ejercen una considerable influencia entre bastidores, tanto por su poder potencial como por su identidad de objetivos, por su antagonismo con ciertos grupos y clases, por su ideología, etcétera.⁹¹

En las grandes potencias también se han constituido en fuerzas activas y gravitantes, insustituibles en momentos de conflicto internacional e igualmente indispensables en momentos de tensión, de guerra fría o de lucha revolucionaria localizada. La frecuencia de las guerras, de la tensión internacional y la existencia de las armas nucleares ha acrecentado su actividad e importancia, a un grado tal que su poder no ha decaído después de finalizada la II Guerra Mundial —como sería lógico esperar—; aún más, han asumido el poder de tomar decisiones de las más amplias consecuencias. Wright Mills afirma que ningún sector de poder ha sentido más influencia de las fuerzas armadas que el de la política exterior y el de las relaciones internacionales, a lo que añade que en este campo el ascenso de lo militar ha coincidido con la decadencia de la diplomacia clásica y con la aparición de las guerras totales como estados normales y permanentes en la vida de los pueblos. Considera que la diplomacia de hoy es una especie de intervalo entre guerra y guerra y que a ello se debe que el diplomático haya sido sustituido en gran parte por los militares.⁹²

Entre las decisiones importantes que han tomado las fuerzas armadas pueden citarse la negociación del Acuerdo de Defensa firmado por EE.UU. y España en 1953 y el Tratado de Paz japonés, la paz coreana, etcétera.

Los grupos económicos, que son sumamente activos y poderosos en los países de economía altamente concentrada. Esta evidencia ha llevado a numerosos autores políticos y a economistas a denunciar el peligro que entraña este tipo de poder de hecho.

James Burnham en *The Managerial Revolution* denunciaba en 1941 la posibilidad de la transmisión del poder político a los gerentes industriales.⁹³ De igual modo, R. Brady y Alfred Berle vislumbraban la posibilidad que los grandes monopolios fueran la base de la organización política del futuro.⁹⁴ Y como ya lo señaláramos precedentemente, también Mills puso de relieve la deformación del sistema representativo de gobierno, remplazado en la sociedad norteamericana por un triángulo de potestades formado por los grandes consorcios, los políticos —instrumentos de los grupos de presión— y la jerarquía militar. Decía que todos ellos constituían el “gobierno ayudante”.⁹⁵

Es una realidad la estrecha unión de los centros de decisión pública y privada. Este hecho que en Francia se ha denominado *economía concertada*, implica la existencia de diferentes Estados dentro de un Estado —que algunos asimilan a un sistema de tipo feudal. El peligro que esta circunstancia trae aparejado es el de que las decisiones se tomen por y en favor de los grupos interesados que las elaboran y propician, siendo que el poder creador para conducir una política de interés general no debe venir de un grupo determinado sino de los representantes de la totalidad.

De tal magnitud es la acción de estos dos poderes de hecho en la actualidad, que algunos autores han expresado concretamente que el Estado democrático peligra frente a los poderes económicos y a los grupos castrenses⁹⁶ y, también, que la separación del poder político del económico es garantía de libertad, como que también lo es la escisión con lo militar, lo religioso, etc.⁹⁷ Puesto que todos ellos creen que sólo así es posible garantizar la real vigencia del gobierno del pueblo a servicio de los intereses de la comunidad toda y no de determinados intereses particularizados e impedir paralelamente la desintegración del gobierno democrático, acelerada por la enorme descentralización del poder político y por la atomización de sus fuerzas.

También en la Argentina hay inicios de proporcionar una mayor funcionalidad a ciertos grupos. Ejemplo de ello es el caso de la gran empresa, reunida alrededor de la Unión Industrial Argentina, que está utilizando la experiencia de un exdiplomático nacional a los fines de reorientar la política económica.

futura. Nos estamos refiriendo al caso del doctor Mario Amadeo, excanciller y exembajador en las Naciones Unidas, quien fuera designado asesor de política internacional de la Unión Industrial. Sus funciones específicas son las de aconsejar en la política a seguir por dicha institución, en vistas de la nueva realidad mundial. Indudablemente, las razones de tal designación estriban en la reconocida experiencia política ganada por ese funcionario a lo largo de su carrera en el servicio diplomático argentino. A raíz de la citada designación, el doctor Amadeo realizó una gira por Europa, EE.UU. y Brasil para analizar las posibilidades de la industria argentina en la actual coyuntura mundial. Y son de gran interés las conclusiones a las que llegó el citado asesor después de la constatación directa realizada en los centros visitados: disminución del peligro de una III Guerra Mundial, aflojamiento de las tensiones político-ideológicas y su sustitución por una tendencia generalizada hacia el bienestar de los pueblos, aumento indudable del comercio, de la producción y del consumo debido a una corriente de prosperidad evidente en Occidente, etc.⁹⁸ Indudablemente, todos estos elementos de juicio, vertidos por un hombre de probada experiencia en política internacional servirán para reorientar la línea de política económica a seguir por la gran empresa argentina. Y, por qué no, del gobierno nacional, quien sin lugar a dudas será oportunamente informado por dicha institución que se encargará de generalizar sus objetivos, intentando convertirlos en objetivos de la nación misma.

Pasando a otro aspecto de la eficacia, analizaremos ahora si los grupos de presión son más efectivos en su acción en el orden interno nacional del Estado o en el internacional. El profesor francés Merle, afirma reiteradamente a lo largo de uno de sus trabajos especializados, que "los intereses particulares juegan un rol mucho más importante en el orden interno que en el internacional", y que, aunque los grupos actúan tanto en el orden interno como en el internacional, "su acción sobre la política internacional parece mucho más débil que la que ejercen en el orden interno".⁹⁹ Fundamenta esta afirmación en que, la estructura misma del poder internacional no contribuye a alentar la

presión de los intereses particulares, considerando que este poder se encuentra en inmejorables condiciones para resistirla. Cree que la naturaleza del poder internacional se presta mal a la penetración del interés particular; la dispersión de la autoridad y la ausencia de responsabilidad política de los dirigentes son otros de los argumentos que utiliza Merle para apoyar su tesis. Asimismo, cree que la solidaridad de intereses de los grupos es más débil en la escala internacional que en la nacional. Por todo ello, considera que el ámbito interno de los Estados queda mucho más vulnerable que su ámbito internacional.¹⁰⁰

Por nuestra parte creemos que, tomando en consideración el desigual grado de concentración del poder político frente a los poderes de hecho, sumado a esto la carencia de una conciencia generalizada sobre los problemas políticos internacionales, el carácter de especialización de esta disciplina, etc., permanece muy alto el grado de vulnerabilidad existente y los puntos en que los grupos ejercen presión para determinar las decisiones de los gobiernos en lo internacional.

El profesor Duroselle comparte la creencia ya bastante generalizada que los grupos de presión tienen una enorme gravitación en la política exterior y que sus fuerzas son determinantes de una buena parte de la política internacional de los Estados modernos.¹⁰¹ Deriva esto del indudable efecto que produce en los grupos interesados la adopción de una política internacional cualquiera por parte del Estado (ejemplo: guerra o paz, relaciones económicas o no con determinados Estados, integración regional o competencia internacional, etc.), que los mueve a actuar para orientarla en su beneficio.

También Mills afirma que en el campo internacional es apreciablemente mayor que en el plano nacional la amplitud de acción de las élites de poder. Se fundamenta en la delegación de todo este mundo nuevo de la política internacional a favor de expertos, dada la incapacidad del ciudadano común. Destaca algo más aún, que la acción y la efectividad de las élites crece en el campo internacional debido a que se encuentran a su cargo burócratas insuficientemente preparados, de lo que deduce que el plano internacional es uno de los terrenos más propicios a las

influencias de todo tipo que sirven a intereses de los sectores más importantes de cada comunidad.¹⁰²

Lo que aún convendría hacer notar es que, no todos los grupos de presión existentes en el orden interno o nacional tienen interés y gravitan en la vida internacional, y que los que lo hacen generalmente tienen objetivos muy firmes que defender y medios suficientes como para hacerse escuchar. Su actuación, generalmente, aunque no necesariamente, se realiza a través de los gobiernos nacionales de los Estados a que pertenecen o sobre los gobiernos de Estados débiles o dependientes en los que poseen mayores posibilidades de éxito. En relación con esto, Merle afirma que dada la situación actual de desarrollo de las relaciones internacionales, es aún del interior y por el interior —sobre los mecanismos de cada Estado— que se puede ejercer la acción más eficaz sobre los gobiernos y, en consecuencia, sobre la vida internacional.¹⁰³

La estructura predominantemente centralizada de los grupos, su organización racional y científica, la claridad y continuidad de sus fines, etc., son entre otras, las razones que les dan grandes posibilidades de éxito en el Estado de nuestro tiempo. Pero, cabría agregar que, al igual que todas las instituciones, éstas también tienen éxitos y fracasos sucesivos. Por lo que no deben considerarse como organizaciones todopoderosas. Los fracasos se derivan en que la victoria de unos significa la derrota de otros (ejemplo: grupos empresariales importadores o exportadores). Además no todos tienen la misma gravitación, varían en las distintas circunstancias —en el tiempo y en el espacio. Hecho éste que ha motivado la crítica más directa al sistema debido al peligro que engendra la desigual potencialidad de los grupos.

Entre los fundamentos de los que atacan la actividad de los grupos de presión sobresalen los siguientes: no todos los ciudadanos están representados en los grupos de presión,¹⁰⁴ ni todos son igualmente llamados a opinar u oídos;¹⁰⁵ existe una manifiesta desigualdad de fuerzas entre los intereses representados¹⁰⁶ —por ejemplo los grupos sociales tienen menos fuerza y poder que los grupos económicos, lo que genera desequilibrios y graves injusticias—; los intereses de grupo no siempre coinciden con el

interés general de la comunidad, puesto que la suma de intereses privados no es igual al interés general —lo que lleva al debilitamiento de este último en beneficio de los primeros.¹⁰⁷

En realidad el inconveniente más grave de que puede acusarse a este sistema radica en el sacrificio del interés general en favor del interés sectorial. Esto se agrava más aún cuando observamos que son los grupos más poderosos, los más privilegiados, y no los más representativos, los que poseen mayores probabilidades de éxito —puesto que son los mejor organizados y con suficientes medios para realizarse. Las dificultades de este sistema quedan perfectamente al descubierto entonces, cuando afirmamos que tiende básicamente a consagrar el interés particular —de grupo— sobre el general —de la comunidad—; y que, dentro de los grupos constituidos, consagra el triunfo de los más fuertes —sea por los recursos, por el número de los que aglutina, por la unidad o por todo esto a un mismo tiempo. Por lo que la acción parcializada e interesada de los mismos es considerada como un caso de manifiesta patología política.

*Reconocimiento de los grupos de presión por
algunas legislaciones*

Desde que en 1877 la constitución del estado de Georgia (EE.UU.), estableció que la organización y actuación de los grupos de presión —lobbying— era un delito, ha prevalecido en EE.UU. una tendencia manifiesta a reglamentar dicha actividad. Tan es así, que actualmente casi todos los Estados cuentan con leyes al respecto.

Estados Unidos no es por casualidad el país en que se ha desarrollado en más alto grado esta actividad. Entre las causas que se han combinado para fomentar el surgimiento y la proliferación de numerosos y fuertes grupos de presión en ese país, merecen destacarse su gran tamaño, la vaguedad de los programas partidarios, la contradicción entre organización jurídico-política descentralizada y con marcada división de poderes frente a una alta concentración económica capitalista, etc.¹⁰⁸ Ejemplo de este tipo de agrupación es la National Association of Manufacturers que

agrupa alrededor de 20,000 empresas que representan el 85% de los intereses comerciales, financieros e industriales de EE.UU. y que utiliza todos los medios a su alcance para presionar en los distintos frentes: opinión pública y gobierno, en defensa de sus intereses. Paralelamente existe un movimiento sindical organizado en ese país, que opera ya como grupo de presión ante los poderes públicos, ya como grupo de tensión —utilizando la huelga—, aunque cabe afirmar que éste carece de vigor y de la fuerza como para contrarrestar al poder desplegado por las corporaciones económicas.¹⁰⁹

Se cree que en EE.UU. hay más de 100,000 asociaciones de todo tipo que actúan con mayor o menor efectividad en la vida política nacional. Se dice también que el número de gestores en Washington excede al de congresales y que sus sueldos son mayores que los del presidente y miembros de la Suprema Corte. De lo que puede deducirse la influencia que éstos deben ejercer seguramente sobre los legisladores y sobre la actividad misma del gobierno, para justificar tales erogaciones por parte de los grupos.¹¹⁰ Que todos ellos representan fuerzas potenciales es un hecho que está en la conciencia de gran parte de los políticos de EE.UU., a tal punto que un agudo comentarista de las instituciones políticas norteamericanas, White, ha dicho que “la ficción de un voto por persona todavía es cortésmente mantenida en las clases de instrucción cívica de las escuelas secundarias, pero los ciudadanos que participan en la política práctica saben que hoy pueden tener tantos votos en el gobierno como intereses tengan y saben que el gobierno real es otro que aquel surgido teóricamente de las urnas.”¹¹¹

Es tan cierta la existencia de una conciencia pública generalizada acerca del reconocimiento y gravitación de los grupos de presión y de sus representantes que actúan a sueldo y abiertamente sobre los poderes públicos, que han sido objeto de una reglamentación que tiende a ordenar su funcionamiento. Desde 1946 existe la Federal Regulation of Lobbying Act destinada a regular provisionalmente la acción de los lobbys, dada la gran importancia que éstos han adquirido.¹¹² Se calcula que hay más de dos mil personas inscritas en esta actividad¹¹³ en registros

especiales del Senado y de la Cámara de Representantes. En esos registros consta el origen del mandato de los lobbys, los intereses que defienden, los fondos de que disponen, los ingresos de cada lobby, el empleo que hacen de su dinero, la contabilidad y la rendición de cuentas de la organización que representan con informes detallados ante las cámaras y el senado, las multas y prisiones de que son posibles por incumplimiento de las prescripciones legales, etc.¹¹⁴ Evidentemente todas éstas son medidas que indican reconocimiento y riesgo de su existencia y, en consecuencia, necesidad de controlarlos como prevención mínima e imprescindible para la defensa del interés general.

Por otra parte, se puede afirmar que las grandes estructuras corporativas edificadas por el fascismo italiano y por el nacional-socialismo alemán que vinieron a remplazar el sistema representativo de gobierno no fueron sino legalización de la existencia y de la acción efectiva de los grupos de presión existentes. La idea de representación por medio de los grupos, que tuvo vigencia en ambos Estados tenía sus raíces en tradiciones y en sentimientos manifiestamente antidemocráticos.¹¹⁵ Para Alemania nazi se reconocían cuatro élites claves de intereses convergentes que se combinaban: la burocracia, los militares profesionales, los grandes empresarios y el Partido Nacional-Socialista. La unidad de fines de estos cuatro grupos fue perfectamente reconocida y aprovechada por el gobierno nazi, y su acción fue tan uniforme que se llegó a hablar de unilateralismo de la política nazi cuando en realidad lo que hubo fue coincidencia de fines gobierno-grupos, disciplina estricta y obediencia ciega a las directivas del gobierno.¹¹⁶ Los pasos dados por Alemania y los objetivos perseguidos, fueron fruto de esa conjunción de fuerzas que presionaron para que tal política pudiera llevarse a cabo con decisión, y el gobierno, utilizó todos los medios a su alcance para impulsar y lograr la acción simultánea de todos.

La impetuosidad con que los grupos de presión irrumpieron y actuaron en la vida pública de ciertos regímenes políticos autocráticos, ha sido motivo de preocupación de los estudiosos de las ciencias políticas, especialmente por su función desviacionista

de los objetivos políticos a servir por el Estado, que se empeñan por circunscribir a sus propias necesidades y concepciones. Tomando en consideración este hecho, algunos autores alertan seriamente sobre los peligros disolventes que se derivan de lo que designan como representación funcional.

También en la república argentina y a través de un fallo emitido el 5 de septiembre de 1958 por la Corte Suprema de Justicia en el caso Samuel Kot S. R. L., se reconoció la existencia y operación de los grupos de presión e interés. Por ello el alto tribunal extendió la protección jurisdiccional de las garantías constitucionales a los casos en que se fuera víctima de lesiones, no sólo provenientes de los poderes públicos sino también de los grupos de presión.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia argentina dice textualmente: "Además de los individuos y del Estado, hay ahora una tercera categoría de sujetos con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas que acumulan casi siempre un enorme poderío material y económico. A menudo esas fuerzas se oponen a las del Estado y no es discutible que estos entes colectivos representan, junto con el progreso material de la sociedad, una nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales."¹¹⁷ En realidad éstos y otros muchos casos existentes sólo son expuestos como ejemplos de reconocimiento de la acción de los grupos de presión por parte de diversas legislaciones y sistemas políticos.

Significación y papel de las organizaciones no-gubernamentales de las Naciones Unidas (ONG)

Observada desde un punto de vista realista, la política internacional de nuestros días no la hacen los Estados solos. Entre sus factores más activos están las iglesias, los sindicatos, las asociaciones de los más diversos tipos, etc.; razón por la que cualquier orden jurídico que quiera establecer reglas en la vida internacional, difícilmente podrá limitar su actividad a los Estados exclusivamente, sino que se verá impulsado a proceder de algún

modo a su reconocimiento o a su incorporación al mecanismo de gobierno.¹¹⁸ Ésta parece haber sido una de las razones que movió a las Naciones Unidas a conceder el *status consultivo* a las más diversas instituciones de carácter no gubernamental, que ascendían a 334 en el año 1960.¹¹⁹ El artículo 71 de la Carta abrió la vía a una cooperación más estrecha entre las organizaciones intergubernamentales y las asociaciones privadas (ONG) en el dominio económico-social. Estableció un trabajo más coordinado, de mayor complementación entre Estados y organizaciones privadas que tal vez respondiera a las insuficiencias puestas de manifiesto por el sistema de corte puramente interestatal de la Organización.

A las asociaciones que poseen *status consultivo* les es permitido colaborar de diversas formas en los trabajos del Consejo Económico-Social de las Naciones Unidas. Y aunque no tienen derecho a participar en las votaciones de las recomendaciones o de las resoluciones de ese Consejo, sí tienen voz y derecho a hacerse oír en las cuestiones que sean de su competencia; además, pueden proponer la inclusión de otras cuestiones en el orden del día de las sesiones, pueden presentar exposiciones escritas u orales directamente ante el Consejo o ante sus diversos comités, etcétera.¹²⁰

Las organizaciones interesadas fundamentalmente en la mayor parte de las actividades del Consejo Económico-Social y estrechamente vinculadas a la vida económico-social de las regiones que representan, tienen el *status consultivo* de categoría A, por lo que sus representantes pueden presentar temas para su inclusión en el temario provisional del Consejo y hablar ante el mismo (son más o menos 10 las organizaciones que poseen esta categoría). Las de categoría B (alrededor de 120) y las simplemente registradas (que alcanzan a más de 200), aunque son mayoría, por sus objetivos y características poseen menores atribuciones. Generalmente se trata de organizaciones de competencia mucho más especializada.¹²¹

Una de las formas en que este tipo de organizaciones ayudan al Consejo Económico-Social es el aporte de soluciones a los problemas de desarrollo económico y social de los pueblos

del mundo mediante los conocimientos, la experiencia y la competencia especial transmitida por sus miembros a través de informaciones y consejos técnicos. La labor de "asistencia técnica" es una de las más efectivas de estas Organizaciones. Otra labor de importancia es la de tipo "informativo" que realizan en relación con el Departamento de Información Pública y por medio de la cual apoyan y difunden la obra de las Naciones Unidas, sus principios y actividades, etc.¹²² Pero su acción e influencia no termina aquí, ya que tienen relaciones consultivas con las conferencias internacionales especializadas convocadas por el ecosoc, con la Secretaría General de las Naciones Unidas para la preparación de determinados estudios y documentos, con la Asamblea General, a cuyas sesiones son invitadas cuando se discuten problemas económico-sociales de competencia del ecosoc.

Entre las más significativas merecen mencionarse las siguientes: la Unión de Asociaciones Internacionales —que concentra a más de un millar de grupos de su género—, la Confederación Internacional de Sindicatos, la Cruz Roja Internacional, la Cámara de Comercio Internacional, etc. El otorgamiento del *status consultivo* a estas organizaciones se deriva del reconocimiento de su importancia y acción en el plano internacional.¹²³

En relación con las diversas ramas de especialización, diremos que las de base comercial e industrial son las que llevan la delantera —ascendían a más de 160 para 1960—; le siguen en orden las profesionales y sindicatos, que alcanzan a 135; luego las de salud pública que suman alrededor de 120, etc. Muchas de ellas, poseen una potencia impresionante, tanto por el número de sus adherentes —algunas tienen hasta cinco millones de miembros— como por los grandes recursos con que cuentan para moverse, como su alto nivel de especialización; lo que les otorga gran autoridad y poder.

En 1955 se pudo calcular que el presupuesto de 327 organizaciones, que publicaron sus balances, se elevaba a 232 millones de dólares. Esto es bastante más que la suma de que disponen todas las organizaciones gubernamentales reunidas, dice

Merle.¹²⁴ El hecho aclara aún más la enorme gravitación, el carácter nada despreciable que se debe asignar a estas fuerzas. Esta función de colaboración entre ellas y el ECOSOC, ha sido imitada y puesta en práctica por algunos organismos especializados tales como la ORR, la OMS, la UNICEF, etc., que mantienen relaciones con organismos no gubernamentales que poseen objetivos de interés común con ellos. Idéntica práctica se ha introducido en la mayor parte de las instituciones especializadas regiones, tales como el Consejo de Europa donde desde 1954 nueve organizaciones se benefician de un estatuto consultivo equivalente.¹²⁵ Esta nueva situación confiere a las asociaciones con estatuto consultivo, posibilidades de acción y de interpretación muy superiores a aquellas que no lo poseen; sus beneficiarios también lo reconocen así.

Merle sostiene que, el mecanismo de la consulta presenta el interés de determinar, pero también de circunscribir, el campo de influencia abierto a la acción de los grupos privados. A lo que todavía agrega que el éxito realista que ha llevado a la instauración de la representación de intereses en el orden internacional ha permitido canalizar la presión ejercida por los grupos y, al mismo tiempo, privarlos del carácter nocivo que a menudo tienen en la vida nacional.¹²⁶

En otra posición extrema, Meynaud no comparte esta interpretación cuando atribuye "privilegios de minorías" al *status consultivo* que poseen ciertos organismos.¹²⁷

Revisando los temas propuestos e incluidos por Organismos No-Gubernamentales en los programas provisionales del ECOSOC, predominan netamente los relativos a salarios, libertad de asociación, empleo, reducción de horario de trabajo, aumento de productividad, etc. Temas de orden económico-social en su mayoría cuyo enfoque y solución favorece o afecta a importantes sectores, de ahí el interés de las organizaciones en proponer sus soluciones.

Como es de suponer, el objetivo mismo de la oración de las asociaciones no radica solamente en la unión estrecha de todos sus miembros sino, más específicamente, en organizarse en pro de la defensa de ciertos derechos o de ciertos valores que ase-

guren la concreción de sus programas de acción, el exitoso cumplimiento de sus fines. Entonces es perfectamente explicable y natural que ellas consangren una gran parte de sus actividades a las tácticas más adecuadas encaminadas a lograrlo.

Otros campos de actividad de los grupos de presión en lo internacional y en lo regional

Además del *status consultivo* que numerosas instituciones privadas poseen en el ecosoc de las Naciones Unidas, aún restaría señalar algunos otros organismos internacionales y regionales, que han sido expresamente reconocidos y actúan. Conviene señalar previamente que, el reconocimiento de las instituciones privadas por parte de algunos entes gubernamentales, ha sido generada por la evidente gravitación que ellos ejercen y por el potencial que indudablemente representan en los medios en que actúan. En el caso de Europa, zona donde más se nota su actuación, se observa que paralelamente a la integración económica regional (CEE) se está produciendo una concentración económica creciente de diversas agrupaciones profesionales y de empresas de los 6 países miembros que tiende a consolidarse cada vez más. Como ejemplo de ello podríamos citar a la UNICE (Unión de Industrias de la Comunidad Europea); al COLIME (Comité de Ligazón de Industrias Metálicas), etc. Simultáneamente se ha producido un movimiento análogo de concentración empresarial afín en el plano nacional tendiente a reforzar su posición competitiva en el Mercado Común. También se ha concentrado el movimiento sindical de los 6 países alrededor de una organización sindical europea —que se reúne periódicamente y que es coadyuvante a la buena marcha del movimiento de integración económica.¹²⁸

En el movimiento de integración económica regional europeo se manifiesta una aparente transferencia de actividades hacia los grupos, con un reconocimiento expreso o tácito y un reforzamiento de los grupos de presión existentes por parte de los gobiernos. Ejemplo de ello es el acuerdo de creación del Con-

sejo de Asociación entre Gran Bretaña y la CEEA, elaborado y firmado por ciertos representantes de intereses privados británicos —siderúrgicos y hulleros— que posteriormente lograron un asiento en el Consejo de la Asociación.

El procedimiento de consulta a los grupos económicos es utilizado por varias instituciones internacionales, especialmente por las de la Comunidad Económica Europea. Por medio de él se asegura la representación de los productores y de los trabajadores en las decisiones de dichas instituciones, esto es lo que ocurre en el Comité Consultivo de la CEEA; en el Comité Económico Social del Mercado Común Europeo y de la EURATOM, etc.¹²⁹

En el plano de los Organismos especializados de las Naciones Unidas existe uno, a la OIT, en la que se ha concretado la integración lisa y llana de los gobiernos con los grupos económicos interesados (trabajadores y patronos¹³⁰), que representa un ejemplo muy evidente de reconocimiento expreso del peso de los grupos en la dirección de esta institución, puesto que se han constituido en el gobierno mismo de ella. El campo de acción que poseen los grupos en el plano regional y en el de los organismos internacionales, es amplísimo y crece cada día más, aunque cabe insistir en que su actividad sigue siendo mucho más directa y efectiva a través de los Estados y de los gobiernos nacionales que en el plano internacional propiamente dicho. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, las instituciones internacionales no poseen un poder de decisión auténtico y entonces la presión de los grupos sólo puede modificar o reorientar sus recomendaciones. En general, los grupos de presión no pueden hacer prevalecer sus puntos de vista en los organismos internacionales especializados puesto que sólo poseen voz y no voto, y además, porque las recomendaciones y las resoluciones que emiten, están supeditadas a la posterior ratificación de los gobiernos partes para lograr una vigencia efectiva. Indudablemente, de los grupos de presión la *vía nacional* de acción para lograr la política nacional e internacional más conveniente a sus fines queda aún como la más transitada y efectiva.

Con referencia a la integración regional es muy interesante la actitud de la ACIEL (Asociación Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres) de Argentina, que fue una de las primeras en movilizarse cuando Gran Bretaña intentó ingresar al Mercado Común Europeo para señalar los peligros que entrañaría tal hecho. En dicha ocasión, sugirió al gobierno argentino un pronunciamiento en Punta del Este y una presentación ante Gran Bretaña.¹⁹¹ Los fundamentos de tal actitud fueron los siguientes: defensa del sistema multilateral de comercio —dados los beneficios que éste había aportado para el mundo libre—, oposición a los peligros de aislacionismo y de autarquía regional que se derivarán del marcado proteccionismo de la Comunidad Económica Europea. En esa oportunidad ACIEL estaba defendiéndose fundamentalmente del proteccionismo económico europeo elevado, sobre todo para los productores agropecuarios que perjudicaban enormemente a los exportadores de ellos —especialmente a los argentinos. La ACIEL señaló entonces, que de concretarse la integración de Gran Bretaña con la CEE, alrededor del 60% de nuestro comercio exterior quedaría supeditado a la política de proteccionismo aduanero agrario practicado por dicha organización. Lo que seguramente traería como consecuencia, la seria disminución de la capacidad adquisitiva de la Argentina para importar los bienes necesarios para su reequipamiento y desarrollo económico.

Por todo lo que antecede, la ACIEL impulsaba al gobierno nacional para que la delegación oficial enviada a la Conferencia Interamericana de Punta del Este formulara un llamado de atención a los países europeos sobre su política discriminatoria, y, simultáneamente, a Gran Bretaña por la lesión que tal ingreso al Mercado Común Europeo significaría para las tradicionales relaciones comerciales y de amistad que por más de un siglo mantenían ambos países. Como podemos apreciar, éste es un caso típico de asociación privada que, en un momento de peligro para los intereses que representa, asume una actitud decisiva y activa frente a su Gobierno y al Gobierno del Estado que, con su política económica parece amenazar la estabilidad futura del grupo y, también del Estado a que dicho grupo pertenece.

*Ejemplificación de la efectividad de las presiones ejercidas
por algunos grupos en el plano mundial*

Partiendo de la idea expuesta a lo largo de este trabajo, acerca de la amplia vulnerabilidad del poder público en lo que a conducción internacional se refiere, vamos a citar aquí una serie de ejemplos suficientemente ilustrativos y que corroboran el alto grado de incidencia de los grupos de presión en la conducción política exterior de los Estados del presente.

Remontándonos al siglo pasado, vale la pena señalar el fracaso del intento de los industriales armadores y de los fabricantes de Nueva Inglaterra en evitar la guerra de EE.UU y Gran Bretaña en 1812, y el consiguiente triunfo de los terratenientes y campesinos —grupo de mayor poder en ese entonces— y que apoyó la declaración y continuación de tal guerra. En este caso, los industriales, como todo grupo débil y en formación, preferían los procedimientos fiscales de elevación de tarifas aduaneras proteccionistas a sus nacientes industrias antes que cualquier otra aventura extranjera que pudiera poner en peligro su precaria estabilidad.¹³² Su derrota fue producto indudable del equilibrio de fuerzas existentes en EE.UU. en esos años: de un evidente predominio de los intereses agrarios, que hicieron inclinar la balanza hacia donde más convenía a sus intereses.

Corresponde hacer notar que, cuando la gran industria entró a expandirse alrededor de 1850, también produciría una variante en la política exterior norteamericana, que pasaría de un aislacionismo puro y simple a la acción tutelar, al destino manifiesto de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Como consecuencia de esta nueva realidad nacional se produjo la conocida política intervencionista y de protección a los intereses norteamericanos invertidos en el Caribe durante los gobiernos de Teodoro Roosevelt y de William Howard Taft, principalmente.

El presidente Woodrow Wilson, que significara una nueva filosofía política y una nueva actitud frente al mundo, también iba a ser arrastrado en la política practicada por los grupos de poder internos e internacionales. En efecto, este presidente, que en un primer momento se mostró simpatizante y dispuesto a

apoyar a la Revolución Mexicana que en 1911 echó por tierra con la dictadura de Porfirio Díaz, cedió posteriormente ante las presiones de los grupos económicos y terminó pidiendo más o menos lo mismo que ellos (indemnización completa e inmediata del petróleo nacionalizado por la revolución, etc.).

Entre los grupos que presionaron al presidente Wilson para que cambiara su política humanista y respetuosa de los derechos ajenos y defendiera de ese modo los intereses norteamericanos en peligro, merecen destacarse las compañías petroleras, la prensa, parte del Congreso, etc. También el embajador de EE.UU. en México, Henry Fletcher, contribuyó con sus informes a que la defensa de los intereses privados nacionales se concretara. A raíz de un incidente en Tampico, Wilson aprovechó la oportunidad para enviar tropas a Veracruz con lo que, al igual que sus antecesores, concretaría una intervención armada en un país vecino. La guerra internacional que este hecho estuvo a punto de provocar fue evitada principalmente gracias a los esfuerzos diplomáticos del ABC. Las tropas norteamericanas finalmente se retiraron, el general Huerta, en el poder, fue remplazado por Venustiano Carranza, pero quedó latente el resentimiento del pueblo mexicano ante la violación de su independencia.¹³³ Y si bien es cierto que el gobierno norteamericano fracasó en su propósito de modificar la política nacionalizante petrolera iniciada en México, también es cierto que contribuyó a la prolongación en el tiempo de la lucha fratricida y al abandono de algunos postulados revolucionarios de base, para evitar hechos de similar magnitud. Para EE.UU. éste es un claro ejemplo de la imposibilidad de promover un cambio fundamental de política exterior práctica basada en nuevas concepciones teóricas, cuando las circunstancias nacionales e internacionales permanecen constantes, sin modificación alguna, o sea, cuando los grupos de poder pesan y presionan de igual modo que en circunstancias anteriores.

Otro caso interesante es el relativo al reconocimiento del gobierno comunista de la URSS por el de EE.UU. que demandó 16 años de gestiones (1917-1933), y que puso en evidencia un conflicto abierto entre grupos de intereses opuestos que traba-

jaron activamente e incidieron en la formulación de la política exterior norteamericana de ese entonces. Como podemos recordar, en 1917 surgió el Estado Socialista Soviético con una ideología totalmente diferente a la de los Estados existentes hasta ese momento y con intereses y objetivos también diversos. Uno de ellos, el relativo a la destrucción del capitalismo e internacionalización del comunismo entraba en colisión con la existencia y estabilidad de los restantes gobiernos, razón por la que, el reconocimiento de ese nuevo régimen revolucionario, se demoró apreciablemente. Demora más notable aún en los EE.UU.

Haas y Whiting se preguntan ¿qué motivos fueron los causantes de que primero hubiera oposición y, después, tendencia al reconocimiento del gobierno comunista de la URSS? A lo que responden que es necesario analizar a los grupos de interés claves de los EE.UU. para obtener una impresión de la verdadera dinámica de la elaboración de la política exterior norteamericana.¹³⁴

En general, entre las fuerzas favorables al reconocimiento se mencionan las siguientes: 1) *grupos militares*, cuyo apoyo tenía por finalidad evitar que la URSS abandonara la lucha contra Alemania y siguiera constituyendo un baluarte defensivo contra Japón en el Lejano Oriente; 2) *grupos de exportadores e inversionistas*, que temían la posible pérdida de un gran mercado comprador (ejemplo de ellos fueron las industrias automovilísticas, las industrias de maquinarias agrícolas, del manganeso, etc.); 3) *los socialistas y comunistas* americanos que apoyaban ese reconocimiento por razones ideológicas; 4) *grupos aislacionistas*, propiciaban el reconocimiento con la intención de autopreservar y de fortalecer las instituciones norteamericanas mientras ellas no fueran atacadas. El senador Borah, por ejemplo, llegó a manifestar que la crisis de 1929 podría haberse superado con mayor facilidad en casos de existir un comercio activo con los soviets.

Entre las fuerzas que se oponían al reconocimiento, se identifican las siguientes: 1) *grupos militares* quienes, conjuntamente con el presidente Hoover, veían a Japón como el antídoto de la expansión comunista en el Lejano Oriente; 2) *grupos*

económicos, como por ejemplo los industriales madereros, que preveían una posible competencia rusa en ese ramo —si entraban en relación con ella—; 3) *grupos obreros de centro y derecha*, quienes se vieron fuertemente respaldados por la filosofía y por la ideología predominante en los EE.UU. que se oponía francamente al nuevo sistema de gobierno soviético por las diferencias fundamentales en las estructuras socio-económico-políticas imperantes en ambos países. (El secretario de Estado Hughes, participaba de esta misma posición e inclusive propiciaba la aplicación de medidas económicas, como por ejemplo el boycott, para oponérsele.)¹³⁵

A raíz de la acción decidida de todas estas fuerzas contrapuestas en la escena política norteamericana, se entabló una franca lucha entre grupos, en la que se enfrentaron intereses de diversa índole, que se prolongaría por 16 años consecutivos. Algunos autores sostienen que el abandono final de la posición de no reconocimiento en 1933 tuvo como principal objetivo disminuir los efectos de la gran depresión, que tanto afectara a los EE.UU. que fue posible, gracias al apoyo de numerosos sectores —especialmente económicos— interesados en ese gran mercado. Otros argumentan que respondió más bien a motivos predominantemente políticos: imposibilidad de desconocer por más tiempo al gobierno existente y cada vez más sólido de ese país, temor al movimiento fascista ascendente en Italia, preludio del nazismo alemán, etcétera.

Aunque existen Estados prácticamente gobernados por una sola élite y cuya acción de gobierno responde a las directivas únicas de ella, como la Unión Soviética por ejemplo, no faltan ejemplos de la actividad de algunos grupos cuyas presiones ejercidas en momentos oportunos y en intensidad suficiente han sido coronadas por el éxito. Tomemos en consideración el Pacto de no-agresión nazi-soviético firmado en agosto de 1939. Firmado entre dos países con ideologías, estructura político-social y metas tan divergentes este pacto fue posible gracias a la acción decidida y eficaz de grupos militares de ambos países que antepusieron el factor estratégico defensivo a cualquier otro. En efecto, la negociación y firma del citado pacto tuvo como

principales actores y sostenedores a los *militares* de ambos países cuya acción puede asimilarse a la de los grupos de presión que, sin ser gobierno, gravitan como tales.

Es preciso recordar que, la colaboración entre las fuerzas armadas alemanas y de las rusas se remonta al año 1920. Entre 1920 y 1939 dicha colaboración respondió a razones técnicas y estratégicas (por ejemplo al aislamiento de ambos Estados de los aliados después de Versalles, a la necesidad de ambos países de rehabilitarse materialmente, a la prohibición del rearme alemán paralela al interés soviético de modernizarse, etc.). Como ya adelantamos, a pesar que ideológica y políticamente no existían puntos de real aproximación y contacto, ambos países colaboraron estrechamente —especialmente, en lo militar. Durante ese período, la instrucción del Ejército Rojo por parte de los militares alemanes, la construcción de bases de entrenamiento en territorio soviético y la instalación de industrias bélicas conjuntas fue la regla y contribuyó al acercamiento de los jefes militares de ambos países.

Todo esto provocó una natural simpatía y un acercamiento entre los viejos militares alemanes y rusos —derivada de un pasado común y de una mutua cooperación—, grupos ambos que posteriormente trabajarían y favorecerían la firma del pacto de no-agresión de 1939. Como consecuencia del pasado común y de esta colaboración tan estrecha se produjo la purga del Mariscal Toukhatchevsky —acusado de espionaje y colaboración con el gobierno alemán— que culminara en su ejecución en el mes de junio de 1937.¹³⁶ A pesar de todas las dificultades que indudablemente ofrece un gobierno monolítico y centralizado como el de la URSS para el ejercicio y efectividad de las presiones, como podemos apreciar en este caso, existen momentos y fuerzas cuya acción y eficacia no puede ni debe descartarse.

Otro ejemplo de interés para reafirmar la incidencia de los grupos de presión en la elaboración de la política internacional, es el relativo a la política neutralista de EE.UU. frente a la amenaza del nazismo. Como sabemos, en 1933 ascendió Hitler al poder de Alemania y con él toda una filosofía expansiva de difícil limitación y contención. Desde un primer momento se

puso en evidencia su inclinación dominante. En 1938, cuando Alemania nazi ya había iniciado su campaña expansiva, los EE.UU. mantenían una actitud absolutamente neutralista —aislacionista— ocupándose por sobre todas las cosas de sobrepasar la situación crítica interna derivada de la crisis de la década de los 30.

Aunque gran parte de la opinión pública norteamericana veía con malos ojos la política nazi y temía por las consecuencias de su aplicación, los elementos más activos e interesados en esa emergencia fueron los grupos económico-financieros que propiciaron una política exterior prescindente —probablemente para obtener algún provecho de ella. A esto responde que estos grupos apoyaran y logaran la votación de “leyes de neutralidad” en los años 1935, 1936 y 1937 consecutivamente.¹³⁷

Posteriormente, durante el periodo crítico de 1940-1941, cuando la casi totalidad del pueblo norteamericano se estaba dando cuenta del error de la política prescindente —cuando existe un enemigo del potencial y de la decisión del nazi— y de la necesidad de que EE.UU. participara más activamente en la guerra, se originó un serio debate. Sus principales protagonistas fueron dos grandes grupos de presión: 1) El Comité de Defensa de América y de Ayuda Aliada que propiciaba el máximo de apoyo a los aliados y, 2) la American First Inc., que perseguía una política neutralista, de aislacionismo apoyándose en razones de orden económico —la no suspensión de las relaciones comerciales con ningún sector.¹³⁸

El debate se prolongó apreciablemente y la opinión pública había sido conducida —en su mayor parte— al apoyo de la segunda posición, por lo que fue preciso un hecho tan lesivo para la seguridad norteamericana, como el ataque japonés de Pearl Harbor, para que cambiara sustancialmente el clima político predominante en los EE.UU. y el gobierno se embarcara en una lucha abierta y franca contra las fuerzas expansivas del Eje.

Las situaciones de tensión y las guerras internacionales que ponen en juego la seguridad nacional, promueven la actividad de fuerzas económicas y armadas que se convierten en partes

activas en la dirección política de los países. Ambas llegan a constituirse en puntos de apoyo y en instrumentos de los gobiernos a quienes influyen decididamente. En EE.UU. por ejemplo, durante la II Guerra Mundial, los hombres de negocios actuaron decisivamente en comisiones consultivas¹³⁹ y los altos mandos militares hicieron lo propio en la planificación de la acción bélica a desarrollar. Durante la administración del presidente Truman, por causa del brote comunista que condujo a la Guerra de Corea, fue bien manifiesta y efectiva la acción de grupos militares que lograron la intervención directa de EE.UU. en esa guerra.

Otro caso interesante de mencionar es el de la política de EE.UU. con respecto a China durante los años 1944-45. Durante ese período se estaba en plena Guerra Mundial, tanto China como los EE.UU. se hallaban en lucha contra Japón. Por su parte China estaba dividida en dos fracciones irreconciliables; la comunista dirigida por Mao Tse Tung —con un sector en manos de los japoneses—, y la nacionalista bajo el mando de Chiang Kai Shek. El problema de los EE.UU. era el relativo a ¿qué sector tenía que ser apoyado política y militarmente?

Parte del servicio exterior norteamericano era consciente de la dictadura y corrupción del gobierno de Chiang, por lo que propiciaba el apoyo al grupo comunista opositor en su lucha contra el imperialismo japonés. Pero, por otra parte, el embajador Hurley y el general Wendemeyer simpatizaban con Chiang por razones básicamente ideológicas y sugirieron su asistencia como un medio de terminar con el brote de comunismo chino. La disputa se trasladó a Washington, donde se planteó una acusación de falta de objetividad de los informes del embajador Hurley —por parte de los funcionarios del servicio exterior norteamericano. A lo que dicho embajador respondió acusando a sus acusadores y exigió una política de franca ayuda a Chiang.

En un primer momento, la disputa se llevó a cabo en las más altas esferas del gobierno —Poder Ejecutivo, Departamento de Defensa, etc.— y con carácter prácticamente secreto. Existía en casi todos ellos un consenso general de asistir al grupo nacio-

nalista, lo que provocaría la posterior remoción de los cargos a los elementos opositores.

Concluida la guerra, este asunto fue trasladado al Congreso y a ciertos grupos interesados en esta disputa donde siguió debatiéndose, con manifiesta ventaja para los numerosos y poderosos grupos pro-nacionalistas. Lo que en 1944 había comenzado siendo una decisión política secreta, debido a que se estaba afrontando una guerra internacional, se derivó en 1950 a una lucha abierta de élites interesadas.¹⁴⁰ Puede agregarse que, aún hoy subsiste en ese país el Lobby Chino —grupo de presión perfectamente montado que sostiene el apoyo norteamericano al gobierno nacionalista de Chiang—,¹⁴¹ y paralelamente propicia el no reconocimiento al gobierno comunista de Pekín instaurado desde 1949. Que esa organización es activa y sumamente efectiva no necesita probarse mayormente ya que, conjuntamente con la labor de otros grupos interesados, ha logrado que el gobierno norteamericano desconozca al gobierno comunista de China Continental durante los 15 años de vida que posee; ha impedido inclusive hasta el presente el acceso de dicho gobierno a la Organización de las Naciones Unidas.

Cabe señalar que en 1948, cuando surgió el estado de Israel a la vida independiente, la política exterior de EE.UU. volvió a debatirse una vez más entre los intereses encontrados de grupos. Por ejemplo, algunos grupos petroleros presionaron para que no se reconociera a ese nuevo Estado y para que se apoyaran las reclamaciones árabes. Este grupo fue apuntalado en su acción y acompañado en su decisión por el subsecretario Lovett. Mientras que otros grupos de interés, entre los que deben destacarse principalmente las organizaciones judías sionistas, lucharon abiertamente en pro de su reconocimiento y ayuda; el Partido Demócrata apoyó decididamente a dichas colectividades judías de Nueva York y de California en su gestión.¹⁴²

Seguramente que cuando el presidente Truman tomó la decisión final de reconocimiento del estado israelí, lo hizo en respuesta al clima de tensiones y presiones predominante en su país: es imposible ignorar la importancia decisiva que tuvieron las diversas presiones ejercidas sobre el gobierno en aquella

oportunidad. Algunos autores sostienen que éste es uno de los casos en que más salta a la vista la interacción y la unidad de la formulación de una política interna e internacional. Afirmando que el gobierno norteamericano actuó como una caja de resonancia de los diferentes intereses en pugna.¹⁴³

Con referencia a otro caso de interacción de grupos, corresponde citar el Plan Marshall de ayuda de EE.UU. a Europa en 1948 que fuera la culminación de una lucha nacional de camarillas de altos jefes militares y de grupos económicos que propiciaron diferencias políticas públicas y condujeron a verdaderas controversias internas. Los líderes de los grupos en pugna fueron el general McArthur —declinante— que propiciaba la prioridad de la ayuda para Asia con el fin de detener las guerras comunistas revolucionarias que iban ganando terreno en ese continente, y el general Marshall que, conocedor de la realidad política europea, y ante el sorprendente crecimiento numérico de los partidos comunistas de Francia e Italia especialmente, que amenazaba con copar a los gobiernos de ambos países, apoyaba la prioridad de ayuda económica para Europa. El triunfo de la posición defendida por el general Marshall condujo a la posterior destitución del general McArthur.¹⁴⁴

Entre los grupos económicos, el Programa de Ayuda a Europa tuvo un desarrollo y una oposición similar: algunos grupos lo apoyaron porque convenía política o económicamente a sus intereses (ejemplo de ello fue la política de la National Association of Manufacturers y los Labors Groups); mientras que otros se oponían y lo rechazaban por significar un posible aumento de impuestos y la probable pérdida de un gran mercado comprador.¹⁴⁵

Con respecto a las fuerzas armadas argentinas y al papel que ellas desempeñan en la política nacional, son sumamente interesantes las declaraciones del teniente general Carlos A. Toranzo Montero sobre política internacional, emitidas en una conferencia de prensa el día 9 de enero de 1962. En esa oportunidad el citado jefe militar manifestó que durante el lapso en que fue Comandante en Jefe del Ejército, se afirmó de manera definitiva una nueva orientación doctrinaria institucional castrense

adecuada a la realidad política y militar del mundo actual. Manifestó, asimismo, las presiones concretas llevadas a cabo por el ejército frente al gobierno para neutralizar a "las fuerzas negativas" —neutralistas, de coexistencia pacífica o comunistas—; fuerzas éstas que se verían obligadas a paralizar momentáneamente su avance, a replegarse sobre sí mismas, con lo que se evitarían muchos males al país. Dijo también que "el Ejército procuró por todos los medios lícitos que el gobierno rectificara su política". Por ejemplo que el ejército intervino enérgicamente a través de su persona con el propósito de que la Argentina pidiera la eliminación de la delegación cubana del seno de la Junta Interamericana de Defensa, acto que calificó como de legítima defensa de nuestra seguridad nacional y continental

De igual modo censuró al gobierno del presidente Frondizi por haber exhibido una actitud excesivamente contradictoria y por momentos cordial con el gobierno de Cuba. Para corroborarlo, mencionaba la política argentina con respecto a Cuba nacida en la Conferencia de San José de Costa Rica, reforzada con la oposición a la moción de Colombia de enjuiciar a la actitud del gobierno de Fidel Castro en una Conferencia de Cancilleres convocada de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; culminaba todo ello en la visita clandestina de Ernesto Guevara al Presidente de la nación, etc. En la misma ocasión recordó que, en el memorándum presentado por el Ejército en octubre de 1960, se pidió "un cambio total de la política presidencial". Los hechos posteriores habían servido para justificar esta exigencia, para dar razón a estas apreciaciones, aunque el desconocimiento de las mismas por parte del poder público produjo el agravamiento progresivo de la situación del país.¹⁴⁶

Para llegar a tener una idea cabal de la amplitud de fines que este jefe militar argentino le asigna al Ejército, es necesario que transcribamos textualmente algunas de sus expresiones vertidas en la misma oportunidad. Como por ejemplo la siguiente:

La función vestal del Ejército es permanente y trasciende a la periodicidad de los gobiernos, y convertir a las fuerzas ar-

madas en un simple factor de protección de ellos es quitarles el fundamento moral de su existencia y desamparar la evolución histórica de la sociedad que sirven.¹⁴⁷

En realidad, esta manifestación tan expresa sobre las funciones políticas del Ejército, serían sólo el preludio de acontecimientos nacionales muy conocidos que pondrían en evidencia no sólo la disconformidad en relación con la conducción política oficial por parte de sus jefes, sino también la acción directa que llevaría hasta la destitución del Presidente Constitucional a fines de marzo de 1962 —a menos de 3 meses de tal declaración.

Para ratificar tal acción directa del ejército argentino, resulta de sumo interés revisar lo acontecido durante el mes de febrero de 1962 con motivo de la política exterior adoptada por el gobierno del presidente Frondizi en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Punta del Este. Dicha posición gubernamental fue de *abstención* frente a las sanciones propuestas contra el régimen político cubano,¹⁴⁸ que desde entonces quedaría excluido de la OEA. En esa ocasión, cada una de las tres armas decidió expresar sus puntos de vista de abierta disidencia con el gobierno nacional, poniendo en evidencia el malestar que ello había creado ante la institución y las necesidades de repararlo, con lo que puntualizaban la opinión del Ejército sobre el particular, lo que dejaba bien en claro la necesidad urgente de cambio o revisión de la política internacional mantenida por el Poder Ejecutivo argentino hasta entonces.¹⁴⁹

El gabinete militar celebró diversas reuniones para fijar su posición y su posterior acción frente al gobierno y de ellas surgió una propuesta concreta ante el Primer Magistrado en la que solicitaba las siguientes medidas: 1) revisión total de la política exterior seguida por el gobierno argentino, especialmente en cuanto a la posición adoptada en la VIII Reunión de Consulta frente al régimen castrista-comunista; 2) ruptura, en un plazo breve, de las relaciones diplomáticas con Cuba; 3) renuncia del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, doctor Miguel Angel Cárcano, y alejamiento de todos los integrantes de la delegación argentina ante la Conferencia de Punta del Este.¹⁵⁰

También el teniente general Aramburu se sumó a los que mostraron su desagrado frente a la política exterior argentina en la Reunión de Cancilleres, expresando que la representación nacional "al negarse a acompañar con su voto a la mayoría de las repúblicas hermanas —entre las que se encontraban las más directamente amenazadas por la infiltración y la propaganda comunista dirigida desde la base operativa de Cuba—, se había apartado de la tradición de nuestro pueblo y había omitido el respeto debido a los sentimientos cristianos y democráticos que enaltecen nuestra historia".¹⁵¹ El almirante Isaac Rojas también se pronunció sobre el particular: censuró la actuación de la delegación argentina en la citada Reunión Interamericana, considerándola como un ejemplo de alineación de nuestro país en una tercera posición, como una violación de los sentimientos nacionales opuestos a los totalitarismos, como un servicio al comunismo, como un rudo golpe contra la unidad continental por parte de nuestro gobierno.¹⁵²

Estas posiciones de censura y de condena fueron reforzadas más aún por la actitud asumida por MACEC (Movimiento Argentino Contra el Comunismo), por la Acción Patriótica (Movimiento para la Recuperación Argentina), etc., etc.¹⁵³

Puede decirse que, la enérgica actitud de las fuerzas armadas nacionales, obligaron al gobierno del presidente Frondizi: a explicar públicamente los fundamentos de su política exterior abstencionista, a comprometerse a acatar las resoluciones tomadas por mayoría en la VIII Reunión de Consulta,¹⁵⁴ y, como la presión continuara en favor de la ruptura de vínculos diplomáticos con Cuba, a la ruptura final de relaciones concretada el día 9 de febrero de 1962.¹⁵⁵

Algunos periódicos de ese día se expresaron sobre lo sucedido en distintos términos. *El Mundo*, por ejemplo, publicó el siguiente titular: "Rompe Argentina relaciones con Cuba bajo presión militar."¹⁵⁶ El editorial de *Hoy*, órgano del Partido Comunista decía que quien rompió con Cuba no fue el pueblo, ni la nación argentina que siempre había estado en favor del principio de autodeterminación de los pueblos, que el presidente Frondizi y el canciller Cárcano "capitulando vergonzosamente

se han limitado a ejecutar una orden de mando de la camarilla militarista alzada contra el poder civil".¹⁵⁷

Es oportuno señalar que estos acontecimientos no tendrían su punto final en la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Cuba decidida finalmente por el gobierno de Frondizi. Como el malestar y las tensiones de los grupos de poder continuarán en el tiempo, se llegaría a un punto culminante a fines del mes de marzo de 1962, momento en que se concretó la destitución del presidente Frondizi, su confinamiento en la isla Martín García —isla de jurisdicción castrense—, y su remplazo por el presidente del Senado doctor José María Guido, quien concluiría el período presidencial.

Fue entonces cuando la prensa extranjera censuró acremente y comentó en forma francamente desfavorable la destitución del presidente Frondizi por acción directa de las fuerzas armadas argentinas.¹⁵⁸ Haciendo lo indicado, el presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt, se dirigió al Gobierno de EE.UU. y a 14 naciones latinoamericanas para que repudiaran al nuevo gobierno *de facto* argentino.¹⁵⁹ Sin embargo, esto ya no modificaría el estado de cosas reinante y el poder quedaría en manos del senador Guido —apuntalado por el Ejército— hasta el nuevo llamado a elecciones para cubrir la totalidad de los cargos gubernamentales.

Otro ejemplo extraído de la historia más reciente, es el que se refiere a la oposición surgida de los petroleros texanos y de la John Birch Society —grupo de extrema derecha financiado por aquéllos— a la política de coexistencia pacífica y de distensión EE.UU.-URSS perseguida por el presidente John F. Kennedy.

Estos grupos han sido generalmente hostiles a toda idea de paz prolongada, probablemente porque suponen que una nueva guerra global significará una posible expansión económica para la industria petrolera y bélica en general —armas, acero, etc.—, y que la paz podría detener la expansión económica rápida. Tienen la convicción de que nadie sufrirá tanto como los texanos con una política de desarme prolongado. Pero fundamentalmente, los texanos temen que una distensión Este-Oeste provoque el retiro de las tropas norteamericanas de los países en que los

grupos petroleros han adquirido grandes intereses, como por ejemplo de Libia, donde Hunt —uno de los petroleros de mayor fama mundial y cuya riqueza se calcula que asciende a los 2,000 millones de dólares— compró 4.5 millones de hectáreas cuyo subsuelo posee grandes reservas de petróleo. El temor a perder zonas de inversión y áreas de influencia ha movido a estos grupos a defender su posición utilizando todos los medios a su alcance. Es necesario recordar que fueron estos mismos grupos, con Hunt a la cabeza, quienes comprometieron a los petroleros de Texas en la financiación de la campaña política-ideológica propiciada por el senador McCarthy y después gastaron fortunas para mantener vivas y activas las pasiones anticomunistas —para lo cual adquirieron una cadena de radio y T.V. y lanzaron publicaciones constantes para lograrlo.¹⁶⁰ Su condición de grupo más rico y poderoso del mundo, dominado por la pasión del juego y del riesgo conjuntamente y consciente de su poder potencial, lo ha estimulado en su acción que generalmente han visto coronada con el éxito —traducido en el cumplimiento de sus propios fines.

También en los EE.UU. es bastante conocido el enfrentamiento entre la Casa Blanca y el Pentágono —respaldado por otros grupos—, durante la administración Kennedy 1960-1963. Motivada principalmente en la táctica más adecuada a aplicar por EE.UU. a fin de preservar su hegemonía de superpotencia y de contener la propagación del comunismo en determinadas áreas geográficas.¹⁶¹ Aun con este estado de cosas el presidente Kennedy se constituyó en un factor de equilibrio de la política exterior norteamericana y en un elemento de real contención frente a la tendencia abiertamente belicista de algunos sectores, tanto que algunos atribuyen su desaparición a la acción solapada de los intereses contenidos o frustrados —que ante la imposibilidad de hacer variar la política internacional del gobierno, dada la firmeza del primer mandatario, se confabularon para eliminarlo físicamente.¹⁶² Se dice incluso que, una vez lograda su eliminación, el Pentágono comenzaría a tender sus redes para modificar la política continental e internacional realista emprendida por el presidente Kennedy, para lo que citan como ejemplo

el apoyo proporcionado a la marina y al gobernador Lacerda del estado de Guanabara (Brasil), que produciría el fermento para la caída posterior del gobierno del presidente Joao Goulart.¹⁶³

La destitución del gobierno del presidente Goulart de Brasil en marzo de 1964 es otro de los ejemplos que puede proporcionarse sobre la efectividad de la presión ejercida por ciertos grupos privados sobre los poderes públicos. La motivación de tal hecho debe basarse en la política de cambios estructurales puesta en práctica por el citado gobierno, que fue la causa determinante de la acción de ciertos intereses afectados para destruirla. La rebelión la inició el gobernador de Minas Gerais, Magalhaes Pinto, poseedor de una de las más grandes fortunas del Brasil actual y representante de los grupos económicos más poderosos de ese país. Además hubo una evidente asociación de intereses, puesto que a los de origen económico se sumaron los grupos militares nacionalistas de derecha que también se sentían lesionados por las medidas político-económicas puestas en práctica por el presidente Goulart (entre esos jefes rebeldes se hallaban: el general Amauri Kruel —exministro de Guerra— y el general Maggessi Pereira, presidente del Club Militar). Otros suman a éstos la ayuda solapada de ciertos grupos de poder externos, coincidentes en sus intereses con los mencionados precedentemente. Todos ellos se pusieron a un mismo tiempo en acción movidos por intereses comunes a defender y lograron ampliamente su cometido, puesto que consiguieron destituir al gobierno constitucional en el poder y con ello obtuvieron la seguridad de impedir la realización de cualquier cambio estructural de base.¹⁶⁴

Probablemente llame la atención el predominio de ejemplos vertidos sobre los grupos y las presiones ejercidas en los EE.UU., incomparablemente mayor al mencionado para otros países. El motivo de este hecho radica fundamentalmente en que dada la estructura del poder de ese país la acción de los grupos de presión norteamericanos es enorme, tanto que se han convertido en los canalizadores de la opinión pública y a veces remplazan a los partidos políticos en su función específica. Como ya hemos señalado, la inexistencia de una disciplina partidaria estricta en

los EE.UU. se ha traducido en debilidad de la posición de los legisladores que generalmente se transforman en terreno fértil a las innumerables técnicas de presión utilizadas por los grupos.¹⁶⁵ Por otra parte, tratando de explicar este predominio de ejemplos sobre la realidad norteamericana, cabe señalar la existencia de una bibliografía abundante y diversa sobre el particular, puesto que este problema de grupos de presión ha recibido la dedicación que merece desde varias décadas atrás, cosa que raramente ocurre en otras comunidades, donde muy comúnmente faltan estudios de base para proceder al análisis de este intrincado problema, o lo que es más serio aún, falta la evaluación del problema y de sus derivaciones que justifique una investigación amplia y profunda.

Transmisión de las presiones de los grupos de países centros a los periféricos. Interdependencia basada en relaciones principalmente corporativas

En el plano internacional aún existente el mito bastante generalizado de la "independencia total" de los Estados, paralelo al mito de la "soberanía absoluta" en el orden interno. Con ambas concepciones se dejan de lado todos los resortes de poder no-estatales. Cabe apuntar que tales situaciones absolutas en realidad no existen, sino, por el contrario, en una buena parte del mundo —especialmente en los países denominados subdesarrollados de América Latina, Asia y África— los gobiernos se encuentran supeditados, en mayor o menor grado, a fuerzas externas provenientes de los grupos de presión o de los Estados vinculados con ellos y a fuerzas internas: personificadas en las élites, que coinciden con los grupos más poderosos de cada país —terratenientes, financistas, industriales, etc.— y que, frecuentemente responden a intereses combinados con los externos, por lo que, la conducción internacional, como parte integrante de la política nacional que es, no queda ajena a este fenómeno.

En general puede decirse que en este tipo de países el pueblo se halla prácticamente marginado de la conducción política y los

golpes de Estado son bastante frecuentes cuando se quiere promover cualquier cambio de base. Este hecho no debe ser confundido con problemas de orden puramente internos o locales de cada uno de los países subdesarrollados por separado o de sus clases dirigentes en pugna, ya que, detrás de los movimientos de fuerza y aun detrás de los gobiernos constituidos, frecuentemente operan los intereses de las grandes potencias, aliados con los intereses nacionales, las más de las veces.¹⁶⁶ Que las grandes potencias contribuyen a determinar la suerte de los Estados menores y que ejercen una gran influencia sobre los demás más allá de sus fronteras, es un hecho que por suficientemente comprobado ya no requiere una demostración expresa en este trabajo. Ya ha sido suficientemente estudiado y probado que éstas pueden influir, directa o indirectamente, y lo hacen, sobre los Estados pequeños o dependientes por medios puramente políticos, económicos, u otros.

La supremacía política de un país centro puede hacerse valer por medio de un tratado concluido sobre la base de una igualdad jurídica perfecta, por ejemplo un Tratado de Alianza Defensiva que lleve implícita una dependencia del más débil hacia el más fuerte.¹⁶⁷

Para aclarar más aún esta situación dependiente perifera-centro, pensemos solamente en el impacto que significó para América Latina la transformación de la tradicional política exterior de aislacionismo de EE.UU. en imperialismo militante o diplomacia del dólar —producto de su gran auge económico-financiero de fines del siglo XIX, y del liderazgo captado por ciertos grupos corporativos. Cabe hacer notar que a raíz de esta variante el poder imperial de EE.UU. utilizó nuevas y muy distintas técnicas (tales como comercio, inversiones en zonas subdesarrolladas, apoyo oficial a esos intereses niversionistas, asistencia a los movimientos de sofocación de revoluciones nacionales de corte nacionalista, etc.), que modificarían el esquema de conducción política internacional norteamericana y la vida política —de por sí muy inestable— de las jóvenes y débiles repúblicas latinoamericanas.¹⁶⁸

Debido a este desigual grado de concentración de poder entre países centro y periféricos, se establece una relación de subordinación y no de coordinación entre ambos. Si nos detenemos a observar la realidad circundante con ánimo de profundizar, llegaremos a apreciar que esa relación de subordinación, de predominio, no sólo se establece entre un Estado y otro, entre un gobierno y otro sino que también puede observarse entre organizaciones no-estatales y gobiernos; no necesariamente en forma de dominación política, de establecimiento de regímenes coloniales —como los de épocas pasadas— puesto que serían en extremo impopulares y, en consecuencia, resistidos, sino de nuevas formas de sujeción, tanto o más efectivas que las anteriores.

Es imposible la existencia de una política nacional —interna o internacional— única, definida e independiente cuando hay una dependencia política, económica, financiera, etc., marcada, del exterior. A lo que podría agregarse que Latinoamérica como un todo y, en mayor medida, cada uno de sus miembros por separado, se encuentran bajo la dirección efectiva del miembro más fuerte del grupo, quien prácticamente determina los objetivos generales a seguir por los demás.¹⁶⁹

Refiriéndose a la ayuda económica y a las relaciones comerciales de EE.UU. con Latinoamérica, Lieuwen manifiesta que le corresponde un lugar de privilegio en relación con otras áreas, a lo que añade que el gobierno de los EE.UU. considera como inseparablemente entrelazados los intereses de sus ciudadanos con los suyos propios y de ahí su política internacional de protección a los mismos. Este hecho trata de justificarlo diciendo que la mayor parte de las inversiones norteamericanas en Latinoamérica corresponden a empresas mineras y petroleras, cuyos productos son indispensables para la economía de paz y de guerra de los EE.UU. Lieuwen cree que a ello se debe que el gobierno de EE.UU. promueva una política inversionista en el exterior y, después de lograrlo, se sienta obligado a protegerla.¹⁷⁰ Esta afirmación de un investigador especialmente becado por el Consejo de Relaciones Exteriores del gobierno norteamericano para realizar un trabajo sobre la influencia de ciertos grupos de

presión en la política latinoamericana, corrobora en gran parte nuestras opiniones.

Por su parte, el líder liberal colombiano en exilio en los EE. UU., Santos, preguntó en 1955 que ¿contra quién se estaba armando a América Latina en plena era atómica en la que estos países pobres nada podían hacer en el plano internacional? A lo cual él mismo respondió que, la único que se estaba haciendo era que cada país fuera ocupado por su propio ejército haciéndolo campo fértil para las dictaduras.¹⁷¹ Pero esta asistencia militar de los EE.UU. a América Latina, que tanto ha contribuido al fortalecimiento de la posición de gobiernos pro-militares de ciertos sectores interesados y también a perpetuar el dominio de las fuerzas armadas donde ya son gobierno, no puede ni debe desvincularse de la ideología predominante en las altas esferas castrenses latinoamericanas y de los intereses que a ellas están generalmente asociados o representan. Conectado todo esto con la táctica política norteamericana de defensa de los derechos de los inversionistas estadounidenses y de la propiedad de los nacionales en el exterior, es fácil comprender las causas de las intervenciones directas o encubiertas llevadas a cabo por aquella potencia en esta área aún en pleno siglo xx.¹⁷² En realidad, el carácter complementario de los intereses de ciertos grupos entre sí o de grupos y gobiernos respectivamente, explica ampliamente la colaboración que suele establecerse entre ambos.

Con referencia a la asistencia militar prestada por el gobierno de EE.UU. a las "dictaduras militares" de Latinoamérica y a sus consecuencias previsibles, hubo una interpelación en el Senado de ese país el 9 de abril de 1962. En esa oportunidad, el senador republicano Frank Carlson, interrogó al secretario de Defensa Robert McNamara sobre la continua asistencia militar que se proporciona a las dictaduras militares, mencionando lo que sucedía en la Argentina en ese momento —la destitución del presidente Arturo Frondizi por causa de un golpe militar.¹⁷³ Ante esa interpelación, McNamara se limitó a responder sólo parcialmente, refiriéndose principalmente al caso argentino —que tal vez no sea el más indicado para ejemplificar—; sin embargo, resulta de interés la declaración del Secretario de Defensa quien

dijo que la asistencia militar a la Argentina ascendía solamente a 47.000,000 de dólares para adiestramiento y a 55.000,000 de dólares más para equipos, a lo que añadió, "creo que nuestro adiestramiento ha guardado poca o ninguna relación con lo que ha ocurrido en la Argentina. Opino que los resultados habrían sido los mismos con o sin ayuda norteamericana".¹⁷⁴ Esta afirmación tan contundente es de difícil comprobación, ya que el incremento de fuerzas del ejército —quíerese o no— se constituye en un instrumento de poder de difícil control o contención y de fácil desbordamiento de sus funciones específicas.

También la actividad en gran escala de las empresas comerciales y de los gigantes corporativos da una demostración de la dependencia de los grupos de un país a los de otros o entre diversos países inclusive, donde es natural pensar en el dominio o control de los más fuertes sobre los más débiles. Ejemplo de esas corporaciones y de su gravitación en el medio en que actúan son: 1) el de la Anglo Iranian Oil Company —monopolio petrolero de producción y venta en Medio Oriente—; 2) el de las compañías exportadoras de frutas y productos tropicales de Latinoamérica¹⁷⁵ —como la United Fruit Company por ejemplo. Estos dos ejemplos son testimonio de la acción decidida de ambos grupos en los países de residencia, ya que los intentos de los gobiernos en el poder por nacionalizarlos se vieron frustrados por la caída de los mismos —provocada por aquéllos. El derrocamiento del gobierno de Irán en 1951 y del de Guatemala en 1954 son exponentes suficientemente claros de dicho fenómeno.¹⁷⁶

En el caso de la Anglo Iranian Oil Company, prácticamente se había producido una situación asimilable a la de protectorado económico controlado por el gobierno británico, que detentaba la mayor parte de las acciones.¹⁷⁷ Por tanto, la nacionalización de dicha fuente de recursos por parte del gobierno iraní, provocaría la movilización de numerosos y gravitantes intereses públicos y privados simultáneamente que llevarían hasta la destitución del gobierno de dicho país.

El caso de intervención directa de los grupos de presión en la escena internacional es más difícil, por cuanto exige una potencialidad considerable de parte de los grupos que los habilite

para ofrecer un frente de lucha contra los mismos gobiernos. Sin embargo, este privilegio les está reservado a las más potentes sociedades financieras, a los *trusts* petroleros por ejemplo,¹⁷⁸ cuyos mayores triunfos han sido frente a Estados débiles, con gobiernos endebles o clases dirigentes comprometidas donde ellos operan.

No es difícil observar que, entre las tácticas utilizadas por estos poderosos grupos de presión, se halla el recurso a la vía diplomática de la que se sirven a menudo para llenar sus objetivos con mayor facilidad en vez de afrontar directamente a sus adversarios. Cuando utilizan la vía diplomática se lleva a cabo un caso de presión indirecta a través de las autoridades estatales de los países en que los grupos actúan.¹⁷⁹ Un ejemplo relativamente reciente es el llevado a cabo por la Compañía Universal del Canal de Suez a raíz de su nacionalización decretada por el presidente egipcio Nasser en 1956. Los dirigentes de la Compañía del Canal han demostrado visiblemente su organización y su acción a través de los documentos elaborados durante el transcurso del conflicto, los que fueron objeto de una amplia difusión. El informe presentado en nombre del Consejo de Administración ante la Asamblea General de Accionistas reunida en París, el 19 de junio de 1957, recordaba las condiciones en las cuales la Compañía habría debido renunciar inmediatamente a asegurar directamente la defensa de sus derechos: "El gobierno británico y el gobierno francés habían invitado, de la manera más cortés, a vuestra compañía a no tomar iniciativas susceptibles de contrariar el desarrollo de su acción política, comprometiéndose así de manera implícita, a sustituir su acción en los casos en los cuales la compañía fuera contraria a renunciar. Vuestra compañía no podría tratar de desarrollar una acción contra la voluntad de sus defensores naturales, pero debería poder contar con el apoyo de los gobiernos británico y francés para la defensa de sus intereses."

Pero, paralizada por el juego diplomático, la Compañía buscó hacer presión sobre los dirigentes occidentales o los organismos creados por ellos para intentar así hacer respetar sus derechos y frustrar el intento egipcio. Efectivamente, entre julio de 1956 y junio de 1957, los dirigentes de la Compañía redactaron innumerables notas y *memoranda* como también un alto míme-

ro de comunicaciones dirigidas a la prensa, etc. Cabe señalar que entre los destinatarios de esa impresionante cantidad de correspondencia, se encontraban: el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, el Foreign Office inglés, los presidentes de la República y del Consejo de Francia, el Secretario de Estado de la Marina Mercante, el Secretario General de las Naciones Unidas, los delegados de los países miembros de la ONU, etc. Lo que pone en evidencia la intensidad de las demandas utilizadas por esta Compañía privada como también las vías, oficiales y diplomáticas, a que acudió. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos realizados, la Compañía Universal del Canal de Suez no tuvo éxito en sus gestiones, por lo que debió presenciar el naufragio de todas y cada una de sus posiciones, debiendo contentarse finalmente con la indemnización prometida por el gobierno egipcio.¹⁸⁰

Para comprender cabalmente este episodio, conviene aclarar que no faltaron fuerzas, ni medios a la Compañía Universal, ni a los gobiernos que la apuntalaban para hacer cumplir las disposiciones del Tratado de Constantinopla en vigencia, sino que el momento histórico que se estaba viviendo y la política de poder puesta en juego por las superpotencias —quienes permanecieron en calidad de jueces vigilantes— impidió la utilización de mayores medidas de fuerza que desalentaran al gobierno egipcio en su afán nacionalizante. En síntesis, fue la coyuntura histórica —las circunstancias excepcionales del momento— lo que impidió a este grupo económico internacional, notablemente más poderoso que el gobierno egipcio, ganar la partida. Por lo que entendemos que este hecho excepcional no cambia en nada lo que hemos venido sosteniendo hasta aquí.

En los países subdesarrollados, en los que opera una o más élites de poder simultáneamente, se conviene en que cuando las decisiones políticas provienen de un solo grupo de presión que actúa sobre el gobierno, se está frente a un sistema de tipo totalitario; mientras que si las presiones se originan en diversos grupos de presión, se estaría frente a un gobierno de corte democrático clásico.

Para concluir diremos que en general los diferentes autores convienen en considerar lesiva la acción de esos grupos podero-

sos de presión en el plano internacional y máxime frente a los Estados relativamente más débiles. Puesto que, sirven intereses particularizados y la acción de los mismos permanece en el más absoluto secreto, no hallándose sometidos por lo común a ninguna reglamentación ni, por consiguiente, a ningún control internacional. Su peligrosidad parece incrementarse cuando se comprueba que generalmente se desenvuelven en relaciones de hecho que a menudo se convierten en relaciones de fuerza —aunque esto escape a toda campaña publicitaria.

Conclusiones

La política como actividad orientada a la obtención y al manejo del poder no es un ente aislado y con vida propia, sino que mantiene relaciones de íntima dependencia con otros elementos de la vida social, por lo que resulta superficial y limitada toda interpretación que circunscriba al poder político institucionalizado de una sociedad la totalidad del poder, por cuanto ello supondría el fraccionamiento de la realidad política de nuestro tiempo y de todos los tiempos. La realidad es que son los diversos centros de poder de cada sociedad, y no sólo los políticos, los que toman las decisiones, lo mismo sobre hechos de poca importancia que sobre los acontecimientos de la mayor trascendencia para la vida de los países; depende del mayor o menor grado de concentración de fuerzas la mayor o menor gravitación de dichos centros de poder. De ahí que haya sido necesario un análisis sociológico de la vida política para que pudiéramos apreciar con justeza el trasfondo social del hecho político detrás de su apariencia formal.

La influencia decisiva que poseen ciertos centros de poder en la conducción política de sus respectivos gobiernos deriva directamente del alto grado de concentración de poder a que ellos han arribado. Efectivamente, la centralización de fuerzas que ellos poseen, unida a la identidad de objetivos, al alto grado de cohesión interna, a su organización jerárquica racional y científica, a su capacidad financiera, etc., los habilita en mayor medida que a cualquier otro para el ejercicio del poder, de ahí que del

desigual grado de concentración de fuerzas derive el que estos grupos posean un desigual grado de incidencia en la vida política. Esos centros de poder no permanecen inmutables en todo tiempo y lugar, puesto que la estructura social y de poder no es estática sino que responde a las condiciones de evolución y de organización que indudablemente varían de país a país y de una época a otra.

Efectivamente, el poder ha sufrido modificaciones y transferencias substanciales a través del tiempo, los centros de decisión, los comandos reales del poder, han variado en las diversas etapas históricas (por ejemplo en la Edad Media —época de monarquías absolutas—, el mayor poder generalmente se concentraba alrededor de los nobles y de los terratenientes, mientras que en la edad contemporánea —cuando se produjo el surgimiento de la república representativa— este poder sufrió un desplazamiento hacia los políticos, la burguesía, etc.).

En cuanto al desigual grado de gravitación de dichos centros de poder en las distintas comunidades, depende también de las estructuras político-sociales imperantes en las mismas. Se puede afirmar que a mayor grado de integración armónica o de aglutinación de fuerzas lograda por una sociedad, corresponde un menor grado de influencia de los grupos debido al mayor predominio del gobierno político en la conducción del todo social hacia un fin común.

Efectivamente, los regímenes más altamente vulnerables a la acción de los grupos son aquellos con un fuerte pluralismo de hecho, con poca cohesión interna, con escasa centralización, con marcada división de poderes, etc. En cambio los sistemas de tipo muy centralizado o monolítico, prácticamente aparecen como invulnerables a las presiones extrapolíticas de los grupos: impera en ellos una sola élite autoritaria que comanda a todo el resto e impone la política a seguir. Entre estos extremos, indudablemente se dan regímenes de tipo intermedio que gozan de las características combinadas de ambos. En general depende del grado de evolución en el que se halle cada país el predominio de ciertos centros de poder sobre otros. Esto ocurre así porque el predominio de determinadas élites de poder responde a realidades am-

bientes condicionantes, realidades que difícilmente pueden modificarse o alterarse artificialmente. Cabe afirmar, sin embargo, que algunos grupos de poder —dadas sus características— se dan simultáneamente en casi todos los Estados por desigual que sea su grado de desarrollo. Tampoco es excepcional el establecimiento de una complementación o coordinación entre los diversos círculos de poder, hecho que, por lo demás se deriva del desarrollo paralelo y coincidente de las diferentes organizaciones políticas, económicas, militares, etcétera.

La unidad se explica por la similitud de origen y visión, de contacto social y personal entre sí, de comunidad de objetivos y de intereses de esos círculos, etc. El poder y el prestigio de unos y otros, además de su gravitación social, motiva su transformación en los verdaderos titulares del poder, que de este modo se habilitan para gobernar o para dirigir a los que gobiernan desde los puestos de mando más estratégicos de la sociedad moderna.

En los momentos decisivos para la vida de los pueblos, que se presentan hoy con más frecuencia que nunca antes, los que deciden o dejan de decidir son en realidad los pequeños círculos de poder, las minorías. Tal fue por ejemplo el lanzamiento de la bomba atómica sobre Japón —que puso fin a la resistencia a concluir la guerra por parte de ese país. No debemos olvidar que gran parte de la historia de nuestros días está compuesta de momentos tan decisivos como éste.

De ningún modo corresponde establecer una barrera divisoria entre lo que ocurre en el plano nacional y en el internacional, puesto que ambos son resultantes de una misma realidad social que los enmarca y, en consecuencia, poseen los mismos factores claves condicionantes. Si nos apartamos de la conducción internacional formal que marcan las constituciones de los diferentes países y ahondamos en la realidad, inmediatamente llegamos a la convicción de que, detrás de una apariencia de liderazgo político exclusivista, se da una realidad de acción combinada de diversas fuerzas —políticas y extrapolíticas— que son el verdadero gobierno.

Indudablemente, los sistemas de gobierno vigentes inciden en la política internacional, entre otras razones porque permiten

o neutralizan a los diversos factores de poder que actúan sobre ellos, tanto que se podría establecer la siguiente constante sobre el particular:

1) A mayor grado de centralización de poder estatal menor número (o carencia) de grupos de presión actuantes y neutralización de las posibilidades de ejercer presión (ejemplo de ello sería la unidad de conducción política internacional que se observa en la URSS).

2) A mayor dispersión o división del poder estatal, mayor número y actividad de los grupos de presión y dificultades de neutralizarlos (ejemplo de esto sería la dificultad de una política internacional uniforme y constante en su estrategia que se nota en los EE.UU.).

Se puede afirmar también que el plano internacional permanece más vulnerable que el interno o nacional a las presiones de grupos, por diversas razones; entre otras, por las siguientes: a) por la exigua reglamentación que ese orden posee; b) por la alta especialización que exige de los que lo manejan —lo que determina que sólo grupos de individuos o pequeños círculos estén habilitados para hacerlo—; c) por la falta de control por parte de los sujetos a él; d) por el carácter urgente que requieren las decisiones más trascendentes —lo que ha llevado a que se decidan sin mayores discusiones y sin publicidad previa—; e) por el tipo de intereses extrapolíticos que se mueven para lograr dichas decisiones —que generalmente coinciden con los más poderosos, con los menos controlados, con quienes generalmente no hay mayores posibilidades de competir.

Aun cuando consideramos el plano internacional más vulnerable que al interno por las razones expuestas precedentemente, creemos también que las presiones se ejercen a través de los órganos políticos nacionales (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.), puesto que ellos son los encargados de conducir políticamente a los Estados y, por tanto, a través de ellos se puede lograr la modificación o la orientación de la política a seguir. La desigual estructura de ambos poderes da una mayor vulnerabilidad a uno que a otro; por ejemplo, el Poder Legislativo es considerado de más fácil influencia que el Poder Ejecutivo por el carácter más

disperso; menos concentrado y más deliberativo del mismo. Sin embargo, esto no es absoluto puesto que existen regímenes de tipo parlamentario como el británico por ejemplo, donde por poseer una representación parlamentaria de partido, con ideología bien definida, con programa y disciplina muy estricta, etc., hay menor vulnerabilidad a las presiones de los grupos que en países donde predomina el Poder Ejecutivo como EE.UU. —por su fuerte pluralismo de hecho.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que es necesario profundizar en los diversos aspectos de la vida social de los Estados —político, económico, social, etc.—, investigar el trasfondo de la política nacional para llegar a apreciar verazmente la verdadera estructura de poder y los verdaderos titulares del mismo en cada país. Que los grupos de presión más poderosos actúan decididamente en el plano internacional es un hecho que ha sido suficientemente comprobado a través de la historia. Los pocos ejemplos vertidos aquí son suficientemente ilustrativos de lo que ocurre. Hoy, dicha acción se ve aún más incrementada debido al reconocimiento de diversas organizaciones privadas por parte de los organismos internacionales y regionales con los que cooperan en su política específica; sin embargo, pensamos que la acción más decidida y eficaz de los grupos de presión se ejerce a través de los gobiernos de los Estados débiles o pequeños donde hay intereses a defender. La estructura de poder de dichos Estados, que nosotros hemos asimilado a los subdesarrollados, favorece en general a la acción de dichos grupos; además el desigual grado de potencialidad entre gobiernos y grupos le proporciona a éstos enormes posibilidades de éxito. Esto se explica porque, a mayor grado de dependencia económica, política o militar del exterior, corresponde normalmente una baja autonomía de acción nacional y una menor unidad de conducción en lo internacional, lo que trae aparejada una enorme vulnerabilidad a los factores políticos y extrapolíticos internos e internacionales en los países en que esto ocurre.

Para probarlo hemos analizado algunos ejemplos, como lo sucedido en Guatemala en 1954 que es suficientemente aleccionador. También hemos vertido otros ejemplos de fracaso de grupos frente a las decisiones de ciertos gobernantes, como por

ejemplo de la Compañía Universal del Canal de Suez frente a la política nacionalizante de Nasser en 1956, que hemos justificado diciendo que fueron las condiciones históricas cambiantes en esa ocasión —política vigilante de las superpotencias— lo que favoreció la acción de ese gobierno, puesto que las fuerzas que se medían en ese entonces eran desiguales y de ningún modo se inclinaban naturalmente a favor del gobierno egipcio.

Cabe añadir más aún: que los grupos de presión que se mueven con tanta soltura y éxito en el plano internacional —especialmente frente a los países subdesarrollados— no siempre actúan a su exclusivo favor sino que frecuentemente representan intereses coincidentes o partes de sus respectivos gobiernos —que algunas veces se han puesto al descubierto, como por ejemplo cuando el bombardeo de Francia y Gran Bretaña a Suez en 1956. Este tipo de acción debe considerarse como una nueva forma de colonización que ha suplantado con gran éxito al tipo de colonización política clásica hoy en total decadencia.

Para terminar diremos que en cuanto a los inconvenientes y riesgos que se derivan de la acción de los grupos frente a los poderes públicos, es necesario que señalemos los siguientes: 1) imponen sacrificios al interés general en favor del interés sectorial debido a que no representan a la sociedad como un todo sino sólo a grupos; 2) consagran el triunfo de los más fuertes sobre los más débiles; 3) en general poseen más seguridades de éxito los grupos más poderosos y más privilegiados y no los más representativos; 4) poseen una gama infinita de técnicas de presión y poder que van desde el mantenimiento de *lobbys* y la petición ante los poderes públicos hasta la integración de comisiones consultivas y la colonización de cargos públicos, etc., elementos todos éstos de difícil o imposible control y limitación en la mayoría de las comunidades del presente.

NOTAS

¹ Charles S. Fayt, "Los grupos de interés y su técnica con relación al poder", *Revista de Jurisprudencia Argentina*, t. IV (Buenos Aires, julio-agosto, 1959), pp. 60-63.

² Pablo L. Verdu, "Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado Contemporáneo", *Revista de Estudios Políticos*, t. 99 (Madrid, 1951), p. 126.

³ Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, t. III (Buenos Aires, 1960), p. 712.

⁴ Fayt, *op. cit.*, pp. 60-63.

⁵ George Burdeau, *Methode de la science politique* (Paris, 1958), pp. 414-415.

⁶ Carl J. Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática* (México, 1946), p. 489.

⁷ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 712.

⁸ Fayt, *op. cit.*, pp. 87-88.

⁹ G. Van Der Meersch, *Pouvoir de fait et regle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques* (Bruselas, 1957), p. 63.

¹⁰ André Mathiot, "Les pressure groups aux États Unies", *Revue Generale de Sciences Politiques*, vol. II, núm. 3 (París, 1952), p. 430.

¹¹ Alfredo Sauvy, "Lobbys y grupos de presión", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89 (Madrid, septiembre-octubre, 1956), p. 19.

¹² Germán J. Bidart Campos, *Grupos de presión y factores de poder* (Buenos Aires, 1961), pp. 41, 80.

¹³ J. D. Stewart, "British Pressure Groups, Their Role in Relation to the House of Commons" (Oxford, 1958), *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1961), núm. 117-118, pp. 319-322.

¹⁴ Verdu, *op. cit.*, p. 123.

¹⁵ César E. Romero, "Los grupos de presión como realidad política", *Revista de Jurisprudencia Argentina*, t. n (Buenos Aires, marzo-abril, 1959), p. 87.

¹⁶ Friedrich, *op. cit.*, pp. 491-494.

¹⁷ Germán J. Bidart Campos, "Breve introducción al estudio de los factores de presión y poder", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núms. 3-4 (Córdoba, 1960), pp. 41-52.

¹⁸ L. L. Bernard, *Principales formas de integración social* (México, 1950), pp. 94-95.

¹⁹ José A. Maravall, "Ejército y Estado en el Renacimiento", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 117-118 (Madrid, mayo-agosto, 1961), pp. 5-46.

²⁰ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 680-681.

²¹ Romero, *op. cit.*, p. 83.

²² Edward Heubel citado por Fayt, *op. cit.*, p. 67.

²³ George Burdeau, citado por S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 676.

²⁴ Bidart Campos, "Breve introducción al estudio de los factores de presión y poder", *op. cit.*, pp. 52-54.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Profesor Spota, "Primeras Jornadas Argentinas de Ciencias Políticas", citado por S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 689.

- ²⁷ Bidart Campos, *Grupos de presión y factores de poder*, *op. cit.* p. 35.
- ²⁸ Lucio Mendieta y Núñez, *Teoría de los agrupamientos sociales. La mecanización social* (México, 1950), pp. 168-172.
- ²⁹ *Ibid.*, pp. 172-174.
- ³⁰ V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups* (Nueva York, 1942), pp. 175-197.
- ³¹ Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 172.
- ³² *Ibid.*, pp. 176-177.
- ³³ *Ibid.*, pp. 182-185.
- ³⁴ *Ibid.*, pp. 182-185.
- ³⁵ H. Gerth y C. Wright Mills, "Carácter y estructura social", *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (Buenos Aires, 1961), p. 192.
- ³⁶ Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 186-187.
- ³⁷ Gerth y Mills, *op. cit.*, pp. 188-189.
- ³⁸ Jean Meynaud, *Los grupos de presión* (Buenos Aires, 1963), pp. 14-18.
- ³⁹ Peel y Roucek, *Introduction to Politics* (Nueva York, 1942), pp. 325-331; Sauvy, *op. cit.*, p. 29.
- ⁴⁰ Burns y Peltason, *Government by the People* (Nueva York, 1953), pp. 331-332.
- ⁴¹ Charles Wright Mills, *La élite del poder* (México, 1960), p. 157.
- ⁴² *Ibid.*, pp. 160-161.
- ⁴³ Henry W. Ehrmann, "Les groupes d'interet et la burocratie dans les democracies occidentales", *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. XI, núm. 3 (París, septiembre, 1961), p. 561.
- ⁴⁴ Peel y Roucek, *op. cit.*, pp. 325-331.
- ⁴⁵ P. H. Odegard, citado por Peel y Roucek, *op. cit.*, p. 8.
- ⁴⁶ Marcel Merle, *Les groupes de pression et la vie internationale* (Roma, 1958), pp. 2-3.
- ⁴⁷ *Ibid.*
- ⁴⁸ *Ibid.*
- ⁴⁹ *Ibid.*
- ⁵⁰ Merle, *op. cit.*, pp. 3-6.
- ⁵¹ Ernest B. Haas y Allen S. Whiting, *Dynamic of International Relations* (London, 1956), p. 42.
- ⁵² Haas y Whiting, *op. cit.*, p. 116.
- ⁵³ V. O. Key, *op. cit.*, pp. 176-197.
- ⁵⁴ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 117-121.
- ⁵⁵ *Ibid.*, pp. 361-362.
- ⁵⁶ *Ibid.*, pp. 118-119.
- ⁵⁷ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 704.
- ⁵⁸ G. Ripert, *Le declin du Droit* (París, 1949), pp. 27-31.
- ⁵⁹ Sauvy, *op. cit.*, p. 22; S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 699-700.
- ⁶⁰ Bidart Campos, *op. cit.*, pp. 52-54, 84.

- ⁶¹ Fayt, *op. cit.*, p. 63.
- ⁶² Sauvy, *op. cit.*, p. 22.
- ⁶³ Burns y Peltason, *op. cit.*, p. 337.
- ⁶⁴ Bernard, *op. cit.*, p. 222.
- ⁶⁵ Burns y Peltason, *op. cit.*, p. 337.
- ⁶⁶ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 699; Meynaud, *op. cit.*, pp. 35-37.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 682.
- ⁶⁸ Sauvy, *op. cit.*, p. 21.
- ⁶⁹ "Lobby" en *Appleton's New English-Spanish Dictionary* (Nueva York, 1925).
- ⁷⁰ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 681.
- ⁷¹ Fayt, *op. cit.*, p. 64.
- ⁷² Romero, *op. cit.*, p. 88; Mills, *op. cit.*, pp. 161-162.
- ⁷³ *Ibid.*, p. 88.
- ⁷⁴ Ehrmann, *op. cit.*, pp. 541-543, 549-550.
- ⁷⁵ *Ibid.*, p. 545.
- ⁷⁶ *Ibid.*, p. 542-545.
- ⁷⁷ *Ibid.*, pp. 562-563.
- ⁷⁸ Mills, *op. cit.*, pp. 194-195.
- ⁷⁹ Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina* (Buenos Aires, 1960), pp. 85-86, 89-93.
- ⁸⁰ Mills, *op. cit.*, pp. 202-204.
- ⁸¹ Rogelio García Lupo, "Negocios y fuerzas armadas", *Revista de Política Internacional*, núm. 31 (Buenos Aires, julio, 1962), pp. 202-204.
- ⁸² *La Capital* (Rosario, 13 de mayo, 1964), p. 5.
- ⁸³ Peel y Roucek, *op. cit.*, pp. 99-104; Merle, *op. cit.*, pp. 4-5; Meynaud, *op. cit.*, pp. 23-34; Key, *op. cit.*, pp. 102-103.
- ⁸⁴ Merle, *op. cit.*, pp. 4, 8.
- ⁸⁵ Key, *op. cit.*, pp. 135-136.
- ⁸⁶ Romero, *op. cit.*, pp. 84-85.
- ⁸⁷ Bidart Campos, *op. cit.*, p. 84.
- ⁸⁸ Ehrmann, *op. cit.*, pp. 547-548.
- ⁸⁹ Lucio V. Linares Quintana, "Los grupos de presión en la democracia contemporánea", *Revista de Jurisprudencia Argentina*, t. LV (Buenos Aires, julio-agosto, 1959), p. 93.
- ⁹⁰ Fayt, *op. cit.*, pp. 60-62.
- ⁹¹ Lieuwen, *op. cit.*, p. 191; Cino Germani y Kalman Silvert, "Política, estructura social e intervención en la América Latina", *Revista de Política Internacional*, núm. 31 (Buenos Aires, julio, 1962), pp. 17-18.
- ⁹² Mills, *op. cit.*, pp. 170, 197-201.
- ⁹³ James Burnham, *The Managerial Revolution*, citado por Romero, *op. cit.*, p. 88.
- ⁹⁴ Robert Brady, *La riqueza tras el poder* (México, 1945), citado por Romero, *op. cit.*, pp. 88-89.

⁹⁵ Mills, *op. cit.*, pp. 157-160.

⁹⁶ Romero, *op. cit.*, p. 88.

⁹⁷ M. Hauriau, *Principios de Derecho Constitucional* (Madrid, 1927), pp. 165-167.

⁹⁸ "Un argentino en busca del mundo", *Revista Primera Plana*, año II, núm. 78 (Buenos Aires, 5 de mayo de 1964), p. 5.

⁹⁹ Merle, *op. cit.*, pp. 1, 9.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 4, 5, 9.

¹⁰¹ Jean Baptiste Duroselle, *The United States and the Western World since 1945*. Clase en El Colegio de México, julio-noviembre, 1963.

¹⁰² Mills, *op. cit.*, pp. 274-275.

¹⁰³ Merle, *op. cit.*, pp. 5-9.

¹⁰⁴ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, p. 686.

¹⁰⁵ Ehrmann, *op. cit.*, pp. 564-565.

¹⁰⁶ Sauvy, *op. cit.*, p. 32; Burns y Peltason, *op. cit.*, pp. 343-344.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 32; Stewart, *op. cit.*, pp. 319-321.

¹⁰⁸ Friedrich, *op. cit.*, p. 493; Fayt, *op. cit.*, 64-66.

¹⁰⁹ Fayt, *op. cit.*, pp. 64-67.

¹¹⁰ Max Lerner, *Los Estados Unidos como civilización*, t. II (Buenos Aires, 1961), pp. 73-74.

¹¹¹ S. V. Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 685-686.

¹¹² Fayt, *op. cit.*, pp. 64-67; Sauvy, *op. cit.*, p. 37.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 65-66.

¹¹⁴ Sauvy, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹¹⁵ Friedrich, *op. cit.*, pp. 491-507.

¹¹⁶ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 360-363.

¹¹⁷ "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 5-IX-1958 en el caso Samuel Kot, S.R.L.", *Revista de Jurisprudencia Argentina* (Buenos Aires, 4-5 nov., 1958).

¹¹⁸ Wilhelm Wengler, "La noción del sujeto de Derecho Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. IV, núm. 3 (Madrid, 1951), pp. 844-845.

¹¹⁹ *Anuario de Organizaciones Internacionales* (1960-1961), p. 95.

¹²⁰ Merle, *op. cit.*, p. 7; Meynaud, *op. cit.*, pp. 61-62.

¹²¹ Naciones Unidas, *Las N.U. y los ONG* (Nueva York, 1955), pp. 4-5.

¹²² *Ibid.*, p. 6.

¹²³ Wengler, *op. cit.*, pp. 844-845.

¹²⁴ Merle, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁵ Peter H. Rohn, "Relations between the Council of Europe and International O. N. G., Union des Associations Internationales", Documento núm. 6 (Bruxelles, 1957), citado por Merle, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁶ Merle, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁷ Meynaud, *op. cit.*, pp. 61-62.

¹²⁸ *Instituciones y textos europeos* (Madrid, 1960), pp. 15-16.

- ¹²⁹ Merle, *op. cit.*, p. 6.
- ¹³⁰ *Ibid.*
- ¹³¹ "Opina ACIEL, sobre la incorporación de Gran Bretaña al Mercado Común Europeo", *La Prensa* (Buenos Aires, 9 de agosto, 1961).
- ¹³² Lerner, *op. cit.*, pp. 262-263.
- ¹³³ Eduardo Saso, "Política militar de los EE. UU. en la América Latina", *Revista de Política Internacional*, núm. 31 (Buenos Aires, julio, 1962), pp. 18-21.
- ¹³⁴ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 70-71.
- ¹³⁵ *Ibid.*, pp. 71-75.
- ¹³⁶ George Castellan, "Reichswehr and the Red Army, 1920-1939", *Les Relations Germano-Sovietique 1933-1939* (Paris, 1954).
- ¹³⁷ Pierre Renouvin, *Histoire des relations internationales. Les crisis du xxième siècle (1929-1945)*, t. VIII. (Paris, 1958), pp. 41-44.
- ¹³⁸ Charles O. Lerche Jr. *Principles of International Politics* (Nueva York, 1956), pp. 41-46; Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 286-287.
- ¹³⁹ Mills, *op. cit.*, pp. 162-163, 179.
- ¹⁴⁰ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 280-282.
- ¹⁴¹ Sauvy, *op. cit.*, p. 21.
- ¹⁴² Haas y Whiting, *op. cit.*, p. 283.
- ¹⁴³ *Ibid.*, p. 284.
- ¹⁴⁴ Mills, *op. cit.*, p. 181.
- ¹⁴⁵ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 287-289.
- ¹⁴⁶ "Sobre temas de actualidad habló el teniente general Toranzo", *La Prensa* (Buenos Aires, 10 de enero, 1962), p. 3.
- ¹⁴⁷ *Ibid.*
- ¹⁴⁸ *La Prensa* (Buenos Aires, 1 al 10 de febrero de 1962).
- ¹⁴⁹ "Preocupa a las fuerzas armadas la posición internacional del gobierno", *La Prensa* (Buenos Aires, 1º de febrero de 1962).
- ¹⁵⁰ "La posición internacional del gobierno y las Fuerzas Armadas", *La Prensa* (Buenos Aires, 1 y 2 de febrero de 1962).
- ¹⁵¹ "Dijo Aramburu que la Argentina se apartó de su tradición", *La Prensa* (Buenos Aires, 2 de febrero, 1962).
- ¹⁵² "Una declaración dio el almirante Isaac F. Rojas", *La Prensa* (Buenos Aires, 2 de febrero de 1962).
- ¹⁵³ *La Prensa* (Buenos Aires, 2 de febrero de 1962).
- ¹⁵⁴ "El Poder Ejecutivo cumplirá totalmente las resoluciones de Punta del Este y examinará en seguida las relaciones con Cuba", *La Prensa* (Buenos Aires, 3 y 4 de febrero de 1962).
- ¹⁵⁵ "Comentan el rompimiento de Argentina con Cuba", *La Capital* (Rosario, 10 de febrero de 1962), p. 6.
- ¹⁵⁶ *El Mundo* (Buenos Aires, 9 de febrero de 1962), p. 1.
- ¹⁵⁷ *Supra*, nota 155.
- ¹⁵⁸ "¿La OEA muda? Debate Montevideo-Uruguay" (30 de marzo,

1962); *La Prensa* (Lima, Perú, 30 de marzo de 1962); *Excelsior* (México, 30 de marzo de 1962).

¹⁵⁹ *La Capital* (Rosario, 31 de marzo, 1962), p. 6.

¹⁶⁰ Thomas Buchanan, "Los siete grandes de Texas", *Revista de Política Internacional*, núm. 50 (Buenos Aires, marzo, 1964), pp. 6-9.

¹⁶¹ O. C. Nicot, "El caso Brasil", *Revista de Política Internacional*, núm. 50 (Buenos Aires, marzo, 1964), p. 10.

¹⁶² Buchanan, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶³ Nicot, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 12-14.

¹⁶⁵ George Lowell Field, *Government in Modern Society* (Nueva York, 1951), p. 318.

¹⁶⁶ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 356-359; Merle, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶⁷ Dietrich Schindler, "Contribution a l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit international", *Recueil des Cours*, t. IV, núm. 46 (París, 1933), pp. 262-266.

¹⁶⁸ Lerner, *op. cit.*, pp. 268-280.

¹⁶⁹ Iris Mamel Laredo, "Latinoamérica en las Naciones Unidas", *Foro Internacional*, núm. 16 (México, abril-junio, 1964), pp. 571-576, 578-588, 608-609.

¹⁷⁰ Lieuwen, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 289.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 216-229.

¹⁷³ "La asistencia militar de los EE. UU.", *La Prensa* (Buenos Aires, 19 de abril, 1962).

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Haas y Whiting, *op. cit.*, pp. 5-8.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 356-359.

¹⁷⁷ François Perroux, "L'Anglo-Iranian Company et les effets de domination", *Economie Appliquée* (1952), citado por Merle, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁸ Merle, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.