

POLÍTICA, PODER Y MORALIDAD INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS*

Antonio J. Pacheco Amitesarove

Resumen

Para Carr la *política* no puede divorciarse del *poder*. Pero la *acción política* debe estar basada en una coordinación de *moralidad y poder*. En política es tan fatal ignorar el *poder* como ignorar la *moralidad*. La teoría del divorcio entre las esferas de política y moralidad es superficialmente atractiva, aunque no sea sino porque evade el insoluble problema de encontrar una justificación moral para el uso de la fuerza. Pero finalmente es insatisfactoria. A la larga no nos satisface creer que lo que es *políticamente bueno* sea *moralmente malo*, y como quiera que no es posible moralizar el *poder* ni expulsar el *poder* de la *política*, enfrentamos un dilema que no puede ser completamente resuelto.

Krasner distingue cuatro tipos de soberanía: *westphaliana* (exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad dentro de un territorio dado); *doméstica* (organización formal de la autoridad política dentro del Estado y control efectivo dentro de sus fronteras); *de interdependencia* (posibilidad de las autoridades públicas de regular el flujo de cualquier clase a través de las fronteras del Estado), y *legal internacional* (prácticas asociadas con el reconocimiento mutuo, usualmente entre entidades territoriales con independencia jurídica formal). El sistema internacional es complejo y las asimetrías de poder pueden ser grandes. La lógica de las consecuencias puede suprimir la lógica de lo que es apropiado. La soberanía westphaliana y la legal internacional son ejemplos de hipocresía organizada. No obstante, la idea de soberanía absoluta, que obviaría la crítica de Krasner, contiene potencialmente efectos muy negativos, e.g., dificultaría la protección internacional de los derechos humanos.

Palabras clave: Política; Poder; Moralidad; Soberanía (westphaliana, doméstica, de interdependencia, legal internacional).

Abstract

For Carr *politics* may not be unrelated to *power*. However, *political action* must be based on coordination between *moralidad and power*. In politics it is equally fatal to ignore *power* as it is to ignore *moralidad*. The theory divorcing politics from moralidad is superficially attractive though it evades the unsolvable problem of moral justification for the use of force. But, in the end, it remains unsatisfactory. In the long run, we are not satisfied in believing that which is *politically good* is *morally bad*. And since it is not possible to moralize *power* or to expel *power* from *politics*, a dilemma arises which may not be entirely resolved.

Krasner addresses four types of sovereignty: *Westphalian* (exclusion of external actors from the structure of authority within a given territory); *Domestic* (formal organization of political authority within the state and effective control within its boundaries); *Interdependence* (possibility for public authorities to regulate any kind of flow through the boundaries of the State); and *Legal International* (practices associated with mutual recognition, usually among territorial entities with formal legal independence). The international system is complex, and asymmetries may be of great magnitude. The logic behind consequences may suppress the logic of what may be appropriate. Westphalian and legal international sovereignty are examples of organized hypocrisy. However, the idea of absolute sovereignty, disregarding Krasner's criticism, may hold potentially harmful effects, e.g., it would set difficulties on international protection of human rights.

Key words: Politics; Power; Moralidad; Sovereignty (Westphalian, domestic, interdependence, legal international).

Recibido: 09-04-03

Aprobado: 25-04-03

* Título completo: Política, poder y moralidad internacionales en el marco de la soberanía de los estados, en la obra de Edward H. Carr *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*.

EL OBJETO DE ESTE ENSAYO. SU ALCANCE Y LÍMITES CONSIGUIENTES

Habida cuenta de nuestra condición de no especialistas en la materia, permítanos reiterar lo que decíamos al comienzo de nuestro ensayo precedente,¹ del cual este que ahora presentamos, escrito en marzo de 2002 al término de un docto seminario sobre relaciones internacionales que dirigió la profesora Elsa Cardozo de Da Silva y al cual tuvimos el privilegio de asistir, pretende ser una continuación. Al no venir del campo de las relaciones internacionales, que es nuestro caso, sino del derecho y la filosofía, nuestro propósito con estos dos ensayos no ha sido ir más allá de tratar de conocer científicamente qué son las relaciones internacionales, y formarnos una idea clara de los problemas que allí se plantean y discuten; sobre todo de los problemas iniciales que surgieron de las discusiones que sobre ellos hubo y de los primeros intentos de solución.

Para esto nos propusimos partir, en el estudio del tema, del inicio mismo de los así llamados debates. En el ensayo que hoy presentamos, hemos intentado continuar el esfuerzo iniciado en el ensayo anterior, incorporando esta vez a nuestro estudio la importante variable de la *soberanía*. Es decir, lo que hemos tratado de hacer es tomar un autor iniciativo, como lo es Edward H. Carr, y examinar con él el nacimiento mismo de los problemas de las relaciones internacionales, tal como se los plantearon, tanto los teóricos como los hombres de Estado en el origen de esta disciplina científicamente concebida, y examinar asimismo las posibles tendencias futuras de ella, dentro del marco esta vez, como hemos dicho, de la *soberanía*; variable esta que Carr no examina temáticamente en la obra objeto de nuestro análisis, *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*.²

En nuestro ensayo anterior trabajamos la primera y segunda partes del libro de Carr: *La ciencia de la política internacional* y *La crisis internacional*, respectivamente.³ El presente ensayo resume nuestras reflexiones sobre la lectura de la tercera parte del libro: *Política, poder y moralidad*, a la vez que intenta determinar las posibles conexiones que estas nociones puedan tener, en el ámbito de las relaciones internacionales, con la de soberanía, tal como esta última es concebida por Krasner.⁴ Nos queda pendiente el examen de la parte cuarta y última: *Ley y cambio* de la obra de Carr. Anticipadamente hemos examinado, sin embargo sus *conclusiones*.

Entendemos que pudieran haber otras lecturas iniciales, pero la de Carr no es de ninguna manera desdeñable. Carr (1892-1982) fue un personaje polémico, pero como autor sigue siendo importante. En el prólogo de la biografía intelectual que sobre Carr escribió recientemente Jonathan Haslam,⁵ pueden verse acerca

¹ Cf. *Politeia*, segundo semestre de 2001, número 27, 123-154.

² E.H. Carr (1946). *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*. Harper & Row. New York (Originally published in 1939; second edition 1946; reprinted 1964).

³ Cf. *Politeia*, segundo semestre de 2001, número 27, 123-154.

⁴ S. Krasner (1999). *Sovereignty Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

⁵ J. Haslam (1999). *The Vices of Integrity. E.H. Carr. 1892-1982*. London: Verso.

de él elogios y diatribas de diversos autores. Como quiera que sea, creemos que su aporte a la comprensión de los problemas de las relaciones internacionales es fundamental. Es la opinión que nos hemos formado de la lectura de su citada obra, que vemos confirmada, e.g., en los diversos artículos recientemente editados en el libro *E.H. Carr. A Critical Appraisal*⁶ por Michael Cox, profesor de Política Internacional de la Universidad Wales, Aberystwyth y editor de la *Review of International Studies*. Estos diversos artículos, agrupados por temas, muestran que Carr continúa siendo estudiado por los especialistas.

VARIABLES A CONSIDERAR AL ESTUDIAR LA POLÍTICA EN GENERAL Y EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN PARTICULAR

Como es bien sabido, la *política*, cuando se la considera en el ámbito de un país, es función de dos variables: del *poder* y de la *ética o moral*. El profesor Manuel García Pelayo, en su importante opúsculo *Idea de la política*,⁷ dice que en la política intervienen dos parejas de trilogías: *lucha, poder y voluntad* [es decir, *poder*], de un lado; y *paz, razón y justicia* [es decir, *ética o moral*], de otro lado. Pero la política, considerada en el ámbito de las relaciones internacionales, que es a la que se refiere este ensayo, es claro que debe incorporar a esa función una tercera variable, la de la *soberanía*. Resulta así esta ecuación:

Política = función de (poder, ética o moral, soberanía)

El análisis de esta función de tres variables, en el ámbito internacional, a partir de los problemas que examina E.H. Carr en su citada obra, y S.D. Krasner en la suya, constituye el objeto preciso de este ensayo.

LA SOBERANÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Es un lugar común afirmar que la noción de *soberanía* ha ocupado a no pocos doctrinarios. En el constitucionalismo es una noción clave y desde Sieyès⁸ se admite que la soberanía reside en la *nación*. Carl Schmitt, como puede leerse en un libro de reciente aparición,⁹ reflexionó en 1933 sobre este tema. En fin, que el estudio de la soberanía daría para más de un Seminario de Doctorado. De

⁶ M. Cox (2000). Great Britain. *E.H. Carr. A Critical Appraisal*. Palgrave. Chippenham, Wiltshire, Great Britain.

⁷ M. García-Pelayo (1983). *Idea de la política*. Cuadernos de la Fundación Manuel García-Pelayo, n° 1. Caracas: Fundación García-Pelayo.

⁸ Cf. D. Pantajo Morán (1993). *Escritos políticos de Sieyès* (Introducción, estudio preliminar y compilación por David Pantoja Morán). México: Fondo de Cultura Económica. Cf. también O. Noria (1999). *La teoría de la representación política del abate Sieyès. La idea de la voluntad constituyente*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello-Universidad Simón Bolívar.

⁹ H. Aguilar (2001). *Carl Schmitt, Teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica (Prólogo y selección de textos de Carl Schmitt, por Héctor Orestes Aguilar).

modo que los límites de nuestras breves reflexiones no permiten más que fijar unas pocas ideas al respecto. En tal sentido, nuestra primera aproximación fue a través del *Diccionario de política* de Bobbio *et alii*.¹⁰ Lo más interesante que allí se dice al respecto es tal vez lo que se anota en el punto IX, *El eclipse de la soberanía*.¹¹ Pero en este ensayo hemos preferido utilizar las ideas sobre soberanía, más claras a nuestro juicio que las de Bobbio, expuestas por Stephen D. Krasner, en su ya citada obra *Sovereignty Organized Hypocrisy*.

LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA

En su análisis de la *naturaleza de la política*, Carr parte de la noción de Aristóteles, que considera al hombre como un *animal político por naturaleza* [*anthropos fusei politikon zoon*],¹² y afirma que la política versa sobre el comportamiento de los hombres en grupos organizados permanentes o semipermanentes.¹³

El hombre en sociedad reacciona hacia sus semejantes de dos maneras, dice Carr, a veces despliega *egoísmo*, o voluntad de autoafirmarse a expensas de otros; a veces *sociabilidad*, o deseo de cooperar con otros o incluso de subordinarse a otros. En cada sociedad pueden verse estas dos cualidades en actividad. Y ninguna sociedad puede existir a menos que una proporción sustancial de sus miembros exhiba en algún grado el deseo de cooperación y mutua buena voluntad. Pero en cada sociedad se requiere alguna sanción para producir la medida de solidaridad, que constituye el requisito para su conservación. Esta sanción es aplicada por un grupo o individuo controlador que actúa en nombre de la sociedad. La membresía de la mayoría de las sociedades es voluntaria y la única sanción final posible es la expulsión. Pero la peculiaridad de la *sociedad política*, que en el mundo moderno toma la forma de Estado, es que la membresía es *compulsiva*, dice Carr.¹⁴ El Estado, como otras sociedades, debe estar basado en sentir de algún modo que hay intereses y obligaciones comunes entre sus miembros. No obstante, la coerción es normalmente ejercida por un grupo gobernante para compeler a la lealtad y la obediencia, lo cual inevitablemente significa que los que gobiernan controlan a los gobernados y los "explotan" para sus propios propósitos.¹⁵

El carácter dual de la sociedad política está, por consiguiente, fuertemente marcado. Los gobiernos surgen a la vez *del propio* pueblo y *sobre* el pueblo.

¹⁰ N. Bobbio *et alii* (1998). *Diccionario de política*. 2 vols. México: Siglo Veintiuno Editores (2ª edición en italiano, 1983).

¹¹ *Ib.*, vol. 2, 1491-1492.

¹² Aristóteles (1978). *Política*. Libro A, 1253 a 2-3 (Aristotelis Politica. Recognovit. Brevique adnotatione Critica Instruxit. W. D. ROSS. Oxonii E Typographeo Clarendoniano. Oxford Classical Texts. Oxford: Oxford University Press. First published 1957).

¹³ E. H. Carr (1946). *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*. New York: Harper & Row (Originally published in 1939; second edition 1946), 95.

¹⁴ *Ib.*

¹⁵ *Ib.*, 95-96.

Coerción y conciencia, enemistad y buena voluntad, autoafirmación y autosubordinación, están presentes en cada sociedad política. El Estado está formado de estos dos aspectos conflictivos de la naturaleza humana. *Utopía y realidad, ideal e institución, moralidad y poder*, están desde el comienzo inextricablemente mezclados en él. Si esto es así, puede concluirse que el *utópico*, que sueña que es posible eliminar la autoafirmación de la política y basar un sistema político sobre la sola moralidad, está tan errado como el *realista*, que cree que el altruismo es una ilusión y que toda acción política está basada en la búsqueda de los intereses de sí mismo. Para Carr la política no puede divorciarse del poder. Pero el *homo politicus* que no persigue otra cosa que poder, es un mito tan irreal como el *homo economicus*, que no persigue otra cosa que ganancia. La acción política debe estar basada en una coordinación de *moralidad y poder*.¹⁶

Esta verdad, dice Carr, es de importancia, tanto teórica como práctica. En política es tan fatal ignorar el *poder* como ignorar la *moralidad*. Carr cita varios hechos que hablan a favor de su tesis, entre ellos el fracaso de la *República de Weimar*. Ésta fracasó porque, en su opinión, casi todas sus políticas, con excepción de su oposición a los comunistas, no estaban soportadas por un efectivo poder militar o eran activamente opuestas a éste. El *utópico*, que cree que la democracia no está basada en la fuerza, rehúsa considerar debidamente tales hechos desagradables. De otro lado, el *realista*, que cree que si se cuida el poder la autoridad moral se cuidará a sí misma, está igualmente en error. La ilusión de que la prioridad puede ser dada al poder y que la moralidad vendrá a continuación, es tan peligrosa como la ilusión de que la prioridad puede ser dada a la autoridad de la moral y que el poder vendrá a continuación.¹⁷

Hay quienes sin ser realistas, afirma Carr, identifican *política* con *poder* y creen que los conceptos morales deben ser excluidos por completo de su ámbito. De acuerdo con este punto de vista, hay una antinomia esencial entre política y moralidad, y el hombre moral como tal no tendrá, por consiguiente, nada que ver con la política. Esta tesis tiene muchos atractivos y reaparece en diferentes períodos de la historia y en diferentes contextos. Toma al menos tres formas:¹⁸

(i) Su forma más simple es la *doctrina de la no resistencia*. El hombre moral reconoce la existencia de un poder político como un mal, pero considera el uso del poder para resistir el poder como un mal mayor. Es el caso de Jesús, Gandhi y el pacifismo moderno. Se trata en resumen de un boicot de la política.¹⁹

(ii) La segunda forma de la antítesis entre política y moralidad es el *anarquismo*. El Estado, como órgano principal del poder político, es "el más flagrante, el más

¹⁶ *Ib.*, 96-97.

¹⁷ *Ib.*, 98.

¹⁸ *Ib.*

¹⁹ *Ib.*

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

cínico y la más flagrante negación de la humanidad" (Bakunin).²⁰ El anarquista usará el poder para derrocar al Estado. Este poder revolucionario no es considerado por el anarquismo como un poder político, sino como una revuelta espontánea de la conciencia individual ultrajada. El anarquista no busca crear una nueva sociedad política para tomar el lugar de la anterior, sino una sociedad moral, de la cual el poder y, por consiguiente la política, estén completamente eliminados.²¹

(iii) Una tercera escuela concluye que el mandato de Jesús de "dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", implica la coexistencia de dos esferas separadas: la política y la moral; aunque el hombre moral tiene la obligación de asistir, o en todo caso no obstruir, al político en el desempeño de sus funciones no morales.²²

La teoría del divorcio entre las esferas de política y moralidad es superficialmente atractiva, dice Carr, aunque no sea, sino porque evade el insoluble problema de encontrar una justificación moral para el uso de la fuerza. Pero finalmente es insatisfactoria. Tanto (i) la *no resistencia* como (ii) *el anarquismo* adquieren amplia aceptación allí donde los hombres se sienten desesperados de no poder lograr nada mediante la acción política. Por otra parte, (iii) *el intento de mantener a Dios y a César en compartimientos estancos*, se opone con mucho al deseo profundamente arraigado en la mente humana de reducir su visión del mundo a alguna clase de orden moral. A la larga no nos satisface creer que lo que es políticamente bueno sea moralmente malo; como quiera que no es posible moralizar el poder ni expulsar el poder de la política, enfrentamos un dilema que no puede ser completamente resuelto.²³

Los planos de *utopía* y *realidad* nunca coinciden, afirma Carr. El *ideal* no puede ser institucionalizado, ni la *institución* idealizada. No obstante, "La política, hasta el final de la historia, será un área donde se encuentran la conciencia y el poder, donde los factores éticos y coercitivos de la vida humana se interpenetran y planifican sus tentativas e incómodos compromisos" (Niebuhr):²⁴ y aunque estos compromisos, al igual que las soluciones de otros problemas humanos permanecerán incómodos y tentativos, es parte esencial de ellos que ambos factores sean tomados en cuenta, sostiene Carr.²⁵

Determinada como ha sido la naturaleza de la política, en los términos expuestos por Carr, el próximo paso es analizar en política internacional la interacción de sus dos factores cardinales: el *poder* y la *moralidad*.

²⁰ Bakunin: *Oeuvres*, i, 150. *Apud* Carr: o.c., 98-99.

²¹ Carr: o.c., 99.

²² *Ib.*

²³ *Ib.*, 100.

²⁴ Niebuhr. *Moral Man and Immoral Society*, 4. *Apud* Carr: o.c., 100.

²⁵ Carr: o.c., 100-101.

EL PODER EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Política es siempre, pues, en un sentido, *política* de poder, dice Carr. El uso común aplica el término *político* no a todas las actividades del Estado, sino a aquellos asuntos que envuelven un *conflicto de poder*. Una vez que este conflicto ha sido resuelto, el asunto deja de ser político y pasa a ser materia de rutina administrativa. Tampoco es *político* todo asunto acerca del cual traten dos estados. Hay asuntos que se describen como *no políticos o técnicos*. Pero tan pronto como surge un asunto que envuelve, o se piensa que envuelve, el poder de un Estado en relación con otro, la materia inmediatamente se hace *política*. Aunque la política no puede ser satisfactoriamente definida exclusivamente en términos de poder, puede afirmarse con seguridad que el poder es siempre un elemento esencial de la política.²⁶ De modo que para entender un asunto político, no es suficiente (como sí sería el caso de un asunto técnico o legal) saber cuál es el punto en cuestión. Es también necesario saber entre quiénes ha surgido. Así, un asunto surgido de un pequeño número de individuos aislados no es el mismo hecho político que el mismo asunto surgido de un poderoso y bien organizado sindicato. Un asunto político que surge entre Gran Bretaña y Japón es algo muy diferente de lo que formalmente puede ser el mismo asunto entre Gran Bretaña y Nicaragua. "La política comienza donde están las masas, no donde hay miles, sino donde hay millones, es allí donde la política sería comienza" (Lenin).²⁷

Después de la Primera Guerra Mundial, dice Carr, la tradición liberal fue introducida en política internacional. Los escritores utópicos de los países de habla inglesa creyeron seriamente que el establecimiento de la Liga de las Naciones significaba la eliminación del poder de las relaciones internacionales y la sustitución de ejércitos y barcos por discusiones. La *política de poder* fue considerada como una señal de malos viejos tiempos, y llegó a ser un término de abuso. Para Carr, el que esta convicción persistiera por más de diez años se debió a la circunstancia de que las grandes potencias, cuyo principal interés era la preservación del *statu quo*, gozaron todo aquel tiempo de un virtual monopolio de poder. Lo que fue comúnmente llamado el *retorno a la política de poder* en 1931 fue, de hecho, la terminación del monopolio de poder del que habían gozado las potencias del *statu quo*. Cuando, e.g., Neville Chamberlain en junio de 1939 afirmó que "en el mundo tal como lo encontramos hoy una nación desarmada tiene poca oportunidad de hacer oír su voz", dice Carr, se estaba rindiendo un curioso tributo a la ilusión de que hubo alguna vez un tiempo cuando países débiles y desarmados jugaban un rol efectivo en política internacional. Suponer que era posible eliminar el poder de la política pudo sólo resultar de una actitud totalmente carente de crítica hacia los problemas políticos. En los asuntos de la

²⁶ *Ib.*, 102. El lector de Carr debe notar su insistencia en esta salvedad, que surge siempre en su obra. Cf. en este sentido, desde el comienzo mismo de ésta, todo el capítulo 6 de *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939: The Limitations of Realism*.

²⁷ Lenin: *Selected Works* (Eng. Transl.), viii. 295. *Apud Carr: o.c.*, 102.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

Liga de las Naciones, la igualdad formal y la participación de todos en debate no hizo al factor de poder algo menos decisivo. Así, e.g., las decisiones sobre la aplicación de sanciones contra Italia en el invierno de 1935-36 fueron, en efecto, tomadas únicamente por Gran Bretaña y Francia, las poseedoras de poder militar y económico efectivo en el Mediterráneo. Las potencias menores siguieron su ejemplo.²⁸

La alegada *dictadura de las grandes potencias*, a veces denunciada por escritores utópicos como si ella fuera una política perversa deliberadamente adoptada por ciertos estados, es un hecho que constituye algo como una *ley de la naturaleza* en política internacional, dice Carr. En este punto, agrega, es necesario disipar la corriente ilusión de que la política de esos estados que, de modo general dicho, están satisfechos con el *statu quo* y cuyo lema es *seguridad*, está en alguna manera menos preocupada con el poder que la política de los estados insatisfechos, y que la frase popular *política de poder* se aplica a los actos de los últimos pero no de los primeros. Esta ilusión tiene una atracción irresistible para muchos de los publicistas de las potencias satisfechas y es responsable de muchas ideas confusas sobre política internacional. La búsqueda de la *seguridad* por las potencias satisfechas ha sido frecuentemente el motivo de flagrantes ejemplos de política de poder. Para asegurarse contra la venganza de un enemigo derrotado, las potencias victoriosas han recurrido en el pasado a diversas medidas y en el presente al desmembramiento y ocupación de territorio o al desarme forzado. Es profundamente engañoso representar la lucha entre potencias satisfechas e insatisfechas como una lucha entre moralidad de un lado y poder del otro. Es un choque en el cual, cualquiera que sea la cuestión moral, la política de poder es igualmente predominante en ambos lados.²⁹

El no haber reconocido que el *poder* es un elemento esencial de la *política* ha viciado hasta ahora, dice Carr, todos los intentos de establecer formas internacionales de gobierno, y ha confundido casi todo intento de discutir la materia. La tesis de Carr es, pues, muy clara: el poder es un instrumento indispensable de gobierno. De allí que internacionalizar gobierno en cualquier sentido real significa internacionalizar poder. Y gobierno internacional significa gobierno por el Estado que suministra el poder necesario para el propósito de gobernar. El control efectivo de cualquier gobierno depende de la fuente de su poder.³⁰

Bajo cualquier sistema internacional de gobierno, dice Carr, el plan general de acción dependería, en momentos críticos, de la decisión del Estado que suple el poder sobre el cual depende la autoridad del gobierno. Y si, como inevitablemente sucedería, el control de un territorio internacional fuera dividido geográficamente entre las fuerzas de diferentes estados, las diferentes zonas perseguirían

²⁸ Carr: *o.c.*, 103-104.

²⁹ *Ib.*, 105.

³⁰ 106-107.

rían, en períodos de discordias internacionales, políticas discordantes, y las antiguas rivalidades reaparecerían en una nueva e igualmente peligrosa forma.³¹

Para Carr, el poder en la esfera internacional puede ser dividido, a efectos de la discusión, en tres categorías: (I) poder militar, (II) poder económico, (III) poder sobre la opinión. Pero estas tres categorías son interdependientes y es difícil imaginar un país que posea por largo tiempo una clase de poder aislado de los otros.³²

(I) El poder militar

La suprema importancia del instrumento militar, afirma Carr, se basa en el hecho de que la *ultima ratio* de poder en las relaciones internacionales es la guerra. Cada acto del Estado, en su aspecto de poder, está dirigido a la guerra, no como un arma deseable, pero sí como un arma que el Estado puede requerir usar como último recurso. La guerra acecha en el trasfondo de la política internacional, tal como la revolución acecha en el trasfondo de la política doméstica. Siendo la guerra potencial un factor dominante en política internacional, la fortaleza militar es un indicador reconocido de valores políticos. Cada gran civilización del pasado ha gozado en su época de una superioridad de poder militar. En los tiempos modernos, las potencias (la palabra misma es suficientemente significativa, dice Carr) son gradadas de acuerdo con la cualidad y con la supuesta eficiencia del equipo militar, incluyendo el poder humano, a su disposición. El reconocimiento como una gran potencia es normalmente la recompensa de pelear una exitosa guerra en gran escala. Por el contrario, cualquier síntoma de ineficiencia militar o carencia de preparación de una gran potencia, se refleja rápidamente en su estatus político.³³

Los hombres de Estado de todas las grandes potencias periódicamente pronuncian discursos alabando la eficiencia de sus ejércitos, barcos y fuerzas aéreas, y se organizan desfiles militares y revistas para impresionar al mundo con la fuerza militar y consiguiente posición de la nación. En las crisis internacionales, flotas, tropas o escuadrones aéreos se muestran conspicuamente en puntos cruciales con el mismo propósito. Estos hechos señalan la moraleja de que la política exterior nunca puede, o nunca debe, estar divorciada de la estrategia. La política exterior de un país está limitada no sólo por sus objetivos, sino también por su fortaleza militar o, más precisamente, por la proporción de su fortaleza con respecto a la de otros países.³⁴

El poder militar, siendo un elemento esencial en la vida del Estado, deviene no sólo un instrumento, sino un fin en sí mismo. Carr ofrece una serie de ejemplos

³¹ *Ib.*, 108.

³² *Ib.* Carr dice tomar esta tripartición del poder del libro de B. Russell, *Power*.

³³ Carr: *o.c.*, 109-110.

³⁴ *Ib.*, 110.

de guerras en los últimos cien años³⁵ para hacer ver que las guerras más serias se hicieron no para aumentar territorio, sino para hacer al país que la emprendía más fuerte que el otro o, más frecuentemente, para impedir que otro país se hiciera más poderoso. Lo cual justifica con mucho el aserto, dice Carr, de que "la causa principal de la guerra es la guerra misma".³⁶ Tal fue el caso, entre otros varios, de la invasión de Rusia por Napoleón, para hacerlo más fuerte, y permitirle invadir a Inglaterra, o de la Guerra de Crimea, iniciada por Inglaterra y Francia, para prevenir que Rusia se hiciera suficientemente fuerte para atacar en algún tiempo futuro sus posesiones e intereses en el Cercano Oriente, o de Estados Unidos de América, que temieron que si Alemania ganaba la guerra [1914-1918], se haría suficientemente fuerte para amenazarlos.³⁷ De este modo la guerra, en la mente de los principales combatientes, tenía un carácter preventivo o defensivo. Pelearon para que no pudieran encontrarse en una posición más desfavorable en una guerra futura. Incluso las adquisiciones coloniales han sido provocadas frecuentemente por este motivo.³⁸

A pesar de todo lo hasta aquí reseñado en este apartado (I), relativo al *poder militar*, no debe pensarse que Carr esté sosteniendo que tal ejercicio del poder sea lo que debe guiar la política internacional. En nuestra opinión, Carr lo que ha venido mostrando es la *fenomenología* de hechos históricos ocurridos en política internacional hasta la época de publicación de su libro en 1939. Otra cosa muy distinta es qué deba hacerse en el futuro para prevenir los conflictos, utilizando otros mecanismos de política internacional, si es que tales mecanismos sustitutivos se pueden diseñar y hacer efectivos. Los debates al respecto no parecen haber llegado, hasta el momento, a conclusiones definitivas. Pero la tesis de Carr de que el poder es una variable que necesariamente debe considerarse en el análisis de las *relaciones internacionales*, vale decir en *política internacional*, pensamos que es una verdad innegable. ¿Cómo hacer intervenir otras variables? ¿Cómo escapar de lo que postulan esas tesis que Carr cita: "no hay posibilidad de dibujar una línea nítida entre la voluntad-de-vivir y la voluntad-de-poder" (Niebuhr),³⁹ "los hombres no consideran que poseen con seguridad lo que tienen, a menos que adquieran algo más de otro" (Machiavelli);⁴⁰ "el hombre no puede asegurar el poder y los medios para vivir bien lo que tiene en el presente, sin la adquisición de más" (Hobbes)?⁴¹ Los debates siguen abiertos en política internacional y se hacen proposiciones de diversa índole que intentan ayudar a escapar de un realismo *puro y duro*. Pero de pronto salta a la arena internacional un *conflicto de poder* inesperadamente (¿inesperadamente?): Nueva York, 11 de septiembre de 2001; Afganistán 2001-2002. Y ante situaciones de este tipo pareciera que el realismo *puro y duro* es el paliativo inmediato.

³⁵ Recordemos que Carr fechó el Prólogo de la primera edición de su libro el 30 de noviembre de 1939.

³⁶ R. G. Hawtrey: *Economic Aspects of Sovereignty*, 105. *Apud* Carr: *o.c.*, 111.

³⁷ Carr: *o.c.*, 111-112.

³⁸ *Ib.*, 112.

³⁹ *Ib.*

⁴⁰ *Ib.*

⁴¹ *Ib.*

(II) El poder económico

La *fortaleza económica* ha sido siempre un instrumento de *poder político*, aunque mediante su asociación con el instrumento militar, afirma Carr. Sólo las más primitivas formas de guerra son totalmente independientes del factor económico. El surgimiento de las naciones modernas ha sido marcado en todas partes por la emergencia de una nueva clase media basada económicamente en la industria y el comercio. Del Renacimiento al siglo XVIII, dice Carr, se sostuvo que, como quiera que la riqueza era una fuente de poder, el Estado debía buscar activamente promover su adquisición. Se creyó además que la manera correcta de hacer poderoso a un país era estimular la producción interior, comprar tan poco como fuera posible en el exterior, y acumular riqueza en forma de metales preciosos. Fue éste el denominado *mercantilismo*. Era un sistema de políticas públicas económicas basado en la hasta ese momento no cuestionada suposición de que promover la adquisición de riqueza era parte de la función normal del Estado.⁴²

La separación de la economía de la política

La doctrina del *laissez-faire* de los economistas clásicos atacó frontalmente esta suposición y trajo como consecuencia un divorcio teórico completo entre economía y política. Los economistas clásicos concibieron un orden económico natural con leyes propias, independientes de la política, que funcionaba con el mayor provecho para todos los concernidos cuando la autoridad política intervenía lo menos posible en sus operaciones automáticas. Esta doctrina, dice Carr, dominó el pensamiento económico y en alguna medida la práctica económica, sobre todo en Gran Bretaña, durante el siglo XIX. La teoría del Estado liberal del siglo XIX presupuso la existencia lado a lado de dos sistemas separados. Al sistema político, que era la esfera del gobierno, correspondía el mantenimiento de la ley y el orden y la provisión de ciertos servicios esenciales; se pensaba que era un mal necesario. El sistema económico, que era el dominio de la empresa privada, proveía para las necesidades materiales y, al hacerlo, organizaba la vida diaria de las grandes masas de ciudadanos.⁴³

Todavía está abierto el debate, dice Carr, acerca de si el imperialismo de fines del siglo XIX debiera considerarse como un movimiento económico que usaba armas políticas, o como un movimiento político que usaba armas económicas. Pero está suficientemente claro que economía y política marcharon de la mano hacia el mismo objetivo.⁴⁴ La experiencia de 1914-18 confirmó este diagnóstico, afirma Carr. En ninguna guerra anterior la vida económica de las naciones beligerantes había sido tan completa y despiadadamente organizada por la autoridad

⁴² Carr: *o.c.*, 113-114.

⁴³ *Ib.*, 114.

⁴⁴ *Ib.*, 115.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

política. La *economía planificada*, que significa el control por el Estado para propósitos políticos de la vida económica de la nación, fue un desarrollo de la Primera Guerra Mundial. *Potencial de guerra* ha llegado a ser otro nombre para el *poder económico*.⁴⁵

Para Carr, pasado el importante pero anormal interludio del *laissez-faire* del siglo XIX, debe reconocerse con franqueza que la economía es parte de la política. Y partiendo de esta idea puede resolverse, dice Carr, la controversia sobre la denominada interpretación económica de la historia. Marx tenía toda la razón cuando insistía en la creciente importancia del rol que desempeñaban las fuerzas económicas en política, y a partir de Marx, la historia no se escribirá de la misma manera que antes. Pero Marx creía, tan firmemente como el *laissez-faire* liberal, en un sistema económico con leyes propias que trabajaban independientemente del Estado, el cual era su adjunto o instrumento. Marx consideraba economía y política dos dominios separados. En esto era tributario de los presupuestos del siglo XIX, al igual que sus oponentes, para quienes las leyes primarias de la historia eran leyes políticas, siendo secundarias las leyes económicas. Sostiene Carr, por el contrario, que las fuerzas económicas son de hecho fuerzas políticas, y la economía no puede ser tratada ni como un accesorio menor de la historia, ni como una ciencia independiente a la luz de la cual puede interpretarse la historia. Para Carr, se obviaría mucha confusión con un regreso generalizado al término *economía política* de Adam Smith. La ciencia de la economía presupone un orden político y no puede ser provechosamente estudiada, aislada de la política.⁴⁶

Algunas falacias provenientes de la separación de la economía de la política

La ilusión de que existe una separación entre *política* y *economía*, un legado tardío del *laissez faire* del siglo XIX, ha cesado de corresponder a ningún aspecto de la corriente realidad. Pero continúa persistiendo cuando se piensa en *política internacional*, donde ha creado no poca confusión, dice Carr, y por eso, los intentos de resolver problemas internacionales mediante la aplicación de principios económicos divorciados de la política están condenados a la esterilidad.⁴⁷ Carr sostiene que el *poder económico* es impotente si el *arma militar* no se mantiene lista para apoyarlo. Esto no significa que el arma militar deba usarse siempre, pero sí que siempre debe estar preparada para usarse. El *poder es indivisible* y el *arma militar* y el *arma económica* son sólo diferentes instrumentos de poder.⁴⁸

Se da también la falacia de querer distinguir entre los estados que persiguen el *bienestar* ("la mantequilla") y los que persiguen el *poder* ("los cañones"). Es una

⁴⁵ *Ib.*, 115-116.

⁴⁶ *Ib.*, 116-117.

⁴⁷ *Ib.*, 117-118.

⁴⁸ *Ib.*, 118.

falsa distinción, dice Carr. Lo que ocurre en realidad es que los estados de bienestar, en conjunto, gozan de una preponderancia de poder y de recursos respecto de los estados de poder; es decir, los estados de bienestar, gozando ya de una preponderancia de poder, no se preocupan primariamente de aumentarlo y pueden permitirse la mantequilla, mientras que los estados de poder, siendo inferiores en poder, están preocupados ante todo de aumentarlo y dedican la mayor parte de sus recursos a este fin. Toda gran potencia considera que el mínimo número de cañones que estima necesario para afirmar el grado de poder que desea tener, prevalece sobre la mantequilla, y que sólo puede perseguir *bienestar* cuando este mínimo ha sido alcanzado. El contraste no es entre *poder* y *bienestar*, y mucho menos entre *política* y *economía*, sino entre diferentes grados de poder. En la búsqueda del poder serán usados, tanto los instrumentos militares como los económicos.⁴⁹

El poder económico como un instrumento de política pública: la autarquía

Una vez establecido el hecho de que la economía debe con propiedad ser considerada como un aspecto de la política, dice Carr, pueden dividirse en dos amplias categorías los métodos mediante los cuales el poder económico es presionado a estar al servicio de las políticas públicas nacionales. [Estos métodos, como se verá en la exposición de Carr, tienen además incidencias importantes en *política internacional*, i.e., para lograr su autarquía los países poderosos se injieren en los asuntos internos de los países productores de materias primas]. El primer método contiene medidas cuyo propósito se define convenientemente con la palabra *autarquía*. El segundo método se refiere a las medidas económicas directamente diseñadas para fortalecer la influencia nacional sobre otros países.⁵⁰

La *autarquía*, o *autosuficiencia*, fue uno de los objetivos de la política mercantilista, y ha sido buscada por los estados desde los tiempos más remotos. Pero el problema de la autarquía es característicamente moderno. Carr piensa que algún grado de autarquía es una condición necesaria de toda sociedad organizada.⁵¹

Pero la autarquía no es sólo una necesidad social, afirma Carr, sino un instrumento de *poder político*. En su forma primaria es una preparación para la guerra. En el período del mercantilismo, se afirmaba comúnmente, tanto en Gran Bretaña como en otras partes, que el poder militar del Estado dependía de la producción de bienes manufacturados. Pero el *principio de la autarquía* recibió su definición clásica de Alexander Hamilton. En 1791, siendo Hamilton secretario del Tesoro de los Estados Unidos, en un Informe presentado a la Cámara de Representantes, en palabras que pudieran haber sido escritas hoy, dice Carr, afirmó lo siguiente:

⁴⁹ *Ib.*, 119-120.

⁵⁰ *Ib.*, 120.

⁵¹ *Ib.*, 121.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

No sólo la riqueza sino la independencia y seguridad de un país se presentan materialmente conectadas con la prosperidad de las manufacturas. Cada nación, con miras a estos grandes objetivos, debiera emprender poseer dentro de sí misma todos los elementos indispensables del aprovisionamiento nacional.⁵²

Durante la segunda mitad del siglo XIX, dice Carr, Gran Bretaña, gracias a su supremacía industrial, disfrutó de completa autarquía en todos los productos industriales, pero no en las materias primas requeridas para producirlos. Esta carencia fue compensada gracias a su poderío naval, cuyo mantenimiento se constituyó en una de sus principales preocupaciones. Durante la Primera Guerra Mundial, el arma submarina hizo precaria para las potencias aliadas su dependencia de las importaciones extranjeras como una alternativa de la autarquía. En junio de 1916 los gobiernos aliados se reunieron en París para discutir las políticas económicas de posguerra y decidieron adoptar sin demora las medidas necesarias para hacerlos independientes de los países enemigos, en lo concerniente a materias primas y productos manufacturados esenciales para sus normales actividades económicas. En 1917 una Real Comisión Británica elaboró una lista de artículos respecto de los cuales se estableció:

que la posibilidad de presión económica de países extranjeros que controlan el suministro de materias primas requiere especialmente ser prevenida, y que es de lo más necesario una acción de gobierno para promover independencia económica.⁵³

Esta política pública fue llevada a efecto en la Ley de Salvaguarda de Industrias de 1921. Donde no había suministros domésticos, obtener el control de los suministros extranjeros devino un objetivo primario. El deseo de controlar suministros adecuados de petróleo inspiró una activa política pública británica en más de un país productor de petróleo.⁵⁴

Durante los años previos a la Segunda Guerra Mundial, hubo quien sugirió en Estados Unidos que éstos y Gran Bretaña acumularan metales de estratégica importancia, con el objeto de removerlos de los mercados donde las potencias dictatoriales que carecían de ellos podían adquirirlos. En Gran Bretaña se dijo que nada debilitaría más el programa de rearmamento de Alemania que una decisión británica de comprar toda la producción de mineral de hierro sueco disponible. No se requería, afirma Carr, de tales advertencias para convencer a los gobiernos del valor militar de la autarquía. La autarquía, sin embargo, como otros elementos de poder, es costosa. El gasto puede resultar antieconómico y no justificarse el costo. No obstante, negar que la autarquía es un elemento de poder es oscurecer la cuestión.⁵⁵

⁵² *Works of Alexander Hamilton*, iv, pp. 69 sqq. Apud Carr: o.c., 121-122.

⁵³ *Supply of Food and Raw Materials in Time of War*, Cmd. 2644. Apud Carr: o.c., 123.

⁵⁴ Carr: o.c. 123.

⁵⁵ *Ib.*, 124.

El poder económico como un instrumento de política pública: la exportación de capital y el control de mercados extranjeros

El segundo uso del arma económica como instrumento de política pública nacional, i.e., su uso para adquirir poder e influencia en el extranjero, reviste dos formas: (a) la exportación de capital, y (b) el control de mercados extranjeros.⁵⁶

(a) La exportación de capitales ha sido en tiempos recientes una práctica familiar de los estados poderosos, dice Carr. La supremacía política de Gran Bretaña durante el siglo XIX estuvo estrechamente asociada con la posición de Londres como centro financiero del mundo. El ascenso de Estados Unidos en el siglo XX fue en gran medida debido a su aparición en el mercado como un prestamista en gran escala, primeramente a América Latina, y luego, desde 1914, a Europa. El logro de objetivos políticos por inversión directa de los gobiernos ocurrió en casos como la compra por el gobierno británico de acciones en el canal de Suez y la Anglo-Iranian Oil Company. Pero más frecuentemente, los gobiernos usaron su poder para estimular las inversiones de bancos e individuos privados en interés de las políticas nacionales. La totalidad de las políticas públicas del imperalismo del siglo XIX estuvieron basadas en el desarrollo de las partes traseras del mundo a través de inversiones de capital europeo. Los intereses políticos fueron impulsados por inversores privados, que gozaban de patronazgo gubernamental o, más frecuentemente, de apoyo diplomático. Marx describió estas políticas como el reemplazo de "el método feudal de hacer la guerra... por el método mercantil, capital en lugar de cañones". Se habló de la "diplomacia del dólar" de Estados Unidos. En 1912 el presidente TAFT, refiriéndose a las políticas de su gobierno dijo:

This policy has been characterized as substituting dollars for bullets.⁵⁷

Sin embargo, dice Carr, la frecuente aparición de la flota americana en aguas latinoamericanas, al igual que la británica en otras partes, mostraron que si los dólares eran un sustituto humanitario por las balas, ellos podían y serían reforzados por balas en caso de necesidad política.⁵⁸

(b) La lucha por el control de los mercados extranjeros suministra una ilustración más de la interacción de política y economía, dice Carr; pues es frecuentemente imposible decidir si el poder político está siendo usado para adquirir mercados por su valor económico, o si se están buscando los mercados para establecer y fortalecer el poder político.⁵⁹

Un ejemplo admirable de la interrelación del poder político con el económico, dice Carr, puede encontrarse en la posición británica en Egipto. La penetración

⁵⁶ *Ib.*, 124-125.

⁵⁷ Annual Presidential Message to Congress, December 3, 1912. *Apud Carr: o.c.*, 126.

⁵⁸ Carr: *o.c.*, 126.

⁵⁹ *Ib.*, 127.

británica en Egipto en las últimas dos décadas del siglo XIX resultó de la ocupación militar británica, la cual fue diseñada para proteger intereses británicos en el canal de Suez, que había sido adquirido para proteger rutas del comercio británico y líneas estratégicas de comunicación. Otros métodos de adquirir mercados han consistido en garantizar préstamos y créditos para favorecer las exportaciones; desde 1919 Gran Bretaña adoptó la práctica, usual en otros países, de atar el préstamo o crédito a la condición de que toda o parte de la ganancia obtenida por el prestatario fuera gastada en el país prestamista. Pero el método moderno más característico de adquirir mercados y el poder político que va con ellos, consiste en los convenios de comercio recíproco, es decir, se ha regresado a un sistema de trueque. El poder de compra se ha convertido en una ventaja competitiva (*asset*) internacional. A veces el país interesado en usarla paga precios por encima de los precios del mercado internacional, y tiene así la influencia que desea en el país vendedor. Pero es una ventaja antieconómica, dice Carr, y tiende a autodestruirse si se la usa en exceso.⁶⁰

Poder económico y moralidad internacional

Una reflexión conclusiva para redondear este esquema del uso del arma económica como instrumento de poder político, dice Carr, es que la sustitución del arma militar por el arma económica, lo que Marx denomina el reemplazo de cañones por capital, es un síntoma no tanto de moralidad superior, sino de fortaleza superior.⁶¹

La *cuestión moral* la trata Carr más adelante. Por el momento, dice, la lección más importante que debe sacarse en este campo es que es ilusoria la distinción entre poder económico y poder militar. El poder, que es un elemento de toda acción política, es uno e indivisible. Usa armas militares y políticas para los mismos fines. De parte del poderoso habrá tendencia a preferir usar el arma económica, más "civilizada", y no la militar, porque generalmente le resultará suficiente para sus propósitos. Pero el poder económico no puede aislarse del poder militar, ni éste de aquél. Ambos son parte integrante del poder político, y en el largo plazo el uno es inútil sin el otro.

(III) El poder sobre la opinión

El poder sobre la opinión, afirma Carr, no es menos esencial para los propósitos políticos que el *poder económico* y el *poder militar* y siempre se lo ha asociado con estos últimos. El arte de la persuasión siempre ha sido una parte necesaria del equipo de un líder político. La *retórica* tiene un largo y reconocido historial

⁶⁰ *Ib.*, 127-129.

⁶¹ *Ib.*, 129.

en los anales sobre la cualidad de hombre de Estado, pero la opinión popular acerca de la propaganda como arma política es sustancialmente correcta.⁶²

La propaganda en el mundo moderno

En tiempos recientes, dice Carr, la razón más obvia para atribuir importancia al *poder sobre la opinión* es el ensanchamiento de la base política, lo que ha incrementado grandemente el número de aquellos cuya opinión es políticamente importante. Hasta no hace mucho tiempo, aquellos cuya opinión valía la pena influenciar eran pocos en número, tenían intereses comunes, y en líneas generales eran grandemente educados. Consiguientemente, los medios de persuasión eran limitados. De allí la idea de Hitler de que la exposición científica era para los intelectuales y el arma moderna de la propaganda era para las masas.⁶³

La política contemporánea es virtualmente dependiente de la opinión de grandes masas de personas más o menos conscientes, afirma Carr, de las cuales las que expresan sus opiniones más libremente, las más influenciables y las más accesibles a la propaganda, son aquellas que viven en y alrededor de las grandes ciudades. Ningún gobierno moderno ignora esto y tanto los gobiernos totalitarios como las democracias usan el arte de moldear y dirigir las opiniones de las masas.⁶⁴

Las mismas condiciones económicas y sociales que han hecho supremamente importante en política la opinión de las masas, han creado también instrumentos de rango y eficiencia si paralelos para moldearla y dirigirla, dice Carr. El más antiguo de estos instrumentos, y quizás el más poderoso aún, es la educación popular universal. El Estado que suministra la educación, necesariamente determina su contenido. Ningún Estado permitirá a sus ciudadanos futuros absorber en sus escuelas enseñanzas subversivas de los principios sobre los cuales él está basado. En las democracias, al niño se le enseña a valorar las libertades de la democracia; en los estados totalitarios, a admirar la fortaleza y disciplina del totalitarismo, afirma Carr.⁶⁵

Pero al hablar hoy día de *propaganda*, dice Carr, se piensa en esos otros instrumentos cuyo uso ha hecho posible la educación popular: la radio, el film, la

⁶² *Ib.* 132. Carr hubiera podido bien recordar las reflexiones críticas de Platón a la *retórica* en su diálogo *Gorgias*.

⁶³ Carr: *o.c.*, 132-133.

⁶⁴ *Ib.*, 133-134.

⁶⁵ *Ib.* 134. Estas afirmaciones de Carr son formalmente correctas. Pero, obviamente, hay una gran diferencia entre ambos tipos de educación: en un Estado democrático hay la posibilidad de un debate de ideas; hay la posibilidad de disentir y de luchar públicamente por hacer valer las ideas discrepantes de la doctrina del Estado. Tal oportunidad está negada en los estados totalitarios. En los estados que soterradamente aspiran y se encaminan diligentemente a formas totalitarias, saltan a la vista las tendencias a aherrojar la educación privada y la opinión pública discrepantes. Las tendencias totalitarias del actual Estado venezolano pueden percibirse, entre otros artículos de la actual Constitución de 1999, en los relativos a la educación (arts. 102 a 111), para no hablar sino de la Constitución y no de otras leyes y de manifestaciones públicas de diversa índole, retóricas o de hecho.

prensa popular [la televisión, la *internet*]. Estos instrumentos comparten ampliamente el atributo característico de la industria moderna, i.e., la producción en masa, el cuasimonopolio y la uniformidad, que son las condiciones de un trabajo económico y eficiente. Su gestión, en el curso de su desarrollo, se ha concentrado en cada vez menos manos, y esta concentración facilita y hace inevitable el control centralizado de opinión. De acuerdo con Carr, el concepto de libertad de pensamiento del siglo XIX ha sido fundamentalmente modificado por el desarrollo de estos nuevos y extremadamente poderosos instrumentos de poder sobre la opinión. De acuerdo con la vieja concepción liberal, a la opinión, como al comercio y a la industria, debería dejárselos fluir en sus propios canales naturales sin regulación artificial. Esta concepción ha dejado de funcionar, afirma Carr, debido al duro hecho de que en las condiciones modernas la opinión, como el comercio, no está y no puede estar exenta de controles artificiales. La razón que lleva a Carr a hacer esta afirmación, que puede parecer inicialmente inaceptable a quienes se sitúan en la vertiente democrática del poder político, es que, para Carr, la cuestión ya no es más si los hombres serán políticamente libres de expresar sus opiniones, sino si la libertad de opinión tiene, para grandes masas de personas, algún otro significado que la sujeción a la influencia de innumerables formas de propaganda dirigida por intereses de grupos (*vested interests*) de una u otra clase. En los países totalitarios, los medios son industrias del Estado absolutamente controladas por los gobiernos. En los países democráticos, las condiciones varían, pero hay una tendencia al control centralizado. Las inmensas corporaciones de medios que existen, dice Carr, son demasiado poderosas y vitales para la comunidad como para permanecer independientes de la maquinaria del gobierno, y entonces lo que ocurre es que ellas mismas encuentran conveniente colaborar con el Estado como una forma alternativa de control por éste. La nacionalización de la opinión ha procedido en todas partes *pari passu* con la nacionalización de la industria.⁶⁶

La propaganda como instrumento de política pública

El uso organizado del *poder sobre la opinión* como un instrumento regular de política pública exterior es de desarrollo moderno, posterior a 1914. No tomó

⁶⁶ Carr: *o.c.*, 134-135. Esta tesis de Carr no parece ser el caso en Estados Unidos, donde, por una parte, la industria no está nacionalizada y, por otra parte, los medios gozan de una independencia universalmente reconocida. La decisiva corriente de opinión generada, por ejemplo, por el diario *Washington Post* en el caso Water Gate y la posterior renuncia del presidente Nixon en 1974 es una buena prueba de ello. Pero ciertamente no es ésta la única muestra de la independencia de los medios norteamericanos respecto al poder del Estado. Los medios constituyen en USA un poder político independiente frente al Estado. Resulta también difícil creer, por ejemplo, que *The Times* de Londres, o *The British Broadcasting Corporation*, representen los intereses del Estado británico (en el cual, por cierto, la tendencia en los últimos tiempos ha sido hacia la privatización) o que *Le Monde* o *Le Monde Diplomatique*, los del Estado francés, o que ninguno de esos medios haya pactado una suerte de *statu quo* con sus respectivos estados. La tesis de Carr parece más bien ser aplicable a estados totalitarios o a las "democracias" imperfectas, como pueden ser las africanas o las hispanoamericanas. Pero incluso en nuestro país, y hoy mismo, diarios como *El Nacional* o *El Universal* o televisoras como *Globovisión*, están mostrando claramente su voluntad de no dejarse aherrojar, ni siquiera intimidar, por un Estado de tendencias totalitarias como el actual.

mucho tiempo a los beligerantes de 1914-1918, dice Carr, caer en la cuenta de que la guerra psicológica debe acompañar a la guerra militar. Una de las condiciones del éxito en los frentes económico y militar era que la moral del propio lado fuera mantenida, y que la del otro lado fuera socavada y destruida. La *propaganda* fue el instrumento por medio del cual ambos fines fueron perseguidos. La moral de la población civil llegó a ser por vez primera un objetivo militar. La victoria de 1918 fue alcanzada por una hábil combinación de poder militar, económico y de opinión.⁶⁷

A pesar del reconocimiento general en las últimas fases de la guerra de la importancia de la propaganda, se la consideraba como un arma específicamente apropiada para un período de hostilidades. Sin embargo, durante los veinte años que siguieron al armisticio, un tiempo formalmente de paz, muchos gobiernos realizaron propaganda con una intensidad no superada en el período de guerra, y surgieron en cada país agencias oficiales o semioficiales para influir la opinión doméstica o extranjera. Este desarrollo fue hecho posible e inevitable por la popularización de la política internacional y por la creciente eficiencia de los métodos de propaganda. Como ambos procesos probablemente continuarán, su permanencia parece asegurada. La Rusia soviética fue el primer Estado moderno en establecer, en la forma de la Internacional Comunista, una organización permanente de propaganda internacional, dice Carr.⁶⁸

¿Propaganda nacional o propaganda internacional?

La mayoría de las ideas políticas que han influenciado a la humanidad han estado basadas en principios reconocidos universalmente y han tenido, por consiguiente, al menos en teoría, un carácter internacional. Las ideas de la Revolución Francesa, libre comercio, comunismo en su forma original de 1848 o en su reencarnación de 1917, el *sionismo*, la Liga de las Naciones, son todos a primera vista, como lo fueron en su intención, ejemplos de opinión internacional divorciada del poder y promovidos por la propaganda internacional, dice Carr. Pero la cuestión es ésta, agrega, ¿cuán efectivas fueron cualquiera de estas ideas políticas hasta que ellas tomaron un color nacional y fueron apoyadas por un *poder* nacional? Carr cita, en apoyo de la tesis que sugiere su pregunta, el siguiente texto del autor francés Albert Sorel, donde éste se refiere al curso que tomó el entusiasmo de los revolucionarios franceses:

They confuse ... the propagation of the new doctrines with the extension of French power, the emancipation of mankind with the greatness of the Republic, the rule of reason with that of France, the liberation of people with the conquest of states, the European revolution with the domination of the French Revolution over Europe.⁶⁹

⁶⁷ Carr: *o.c.*, 135-137.

⁶⁸ *Ib.*, 137-138

⁶⁹ A. Sorel. *L'Europe et la Révolution Française*, 541-2. *Apud* Carr: *o.c.*, 139.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

El poder militar de Napoleón fue notoriamente el más potente factor en la propagación a través de Europa de las ideas de 1789, dice Carr. La influencia política de la idea de libre comercio dató de su adopción por Gran Bretaña como la base de su política pública. Recíprocamente, los revolucionarios de 1848 fracasaron en todas partes en adquirir poder político y sus ideas permanecieron estériles. El *trotskyismo*, no apoyado por el poder de ningún Estado, permaneció sin influencia. El *сионismo*, políticamente impotente en tanto dependió únicamente de la propaganda internacional, es efectivo en la medida en que puede contar con el respaldo de grandes potencias. La conclusión de Carr es que la propaganda es ineficaz como fuerza política hasta que adquiere un hogar nacional y se encadena con el poder militar y económico.⁷⁰

Acuerdos internacionales relativos a la propaganda

Limitar el arma de la propaganda mediante una convención general ha resultado ser una tarea tan carente de esperanza como la de limitar el arma militar, dice Carr. Tales acuerdos crean, por lo demás, una dificultad obvia para las democracias, que pretenden no limitar la libre expresión y publicación de opiniones acerca de los asuntos internacionales, y no pueden, por consiguiente, acometer formalmente la prevención de propaganda en su territorio contra ningún país. Pero el hecho es que en la esfera de la opinión, como en la esfera económica, los principios del *laissez-faire* del siglo XIX no son ya buenos ni siquiera para las democracias. Éstas se encuentran en desventaja al tratar con estados totalitarios si no están en posición de controlar y organizar la opinión.⁷¹

Verdad y moralidad en la propaganda

Cuando se coloca el *poder sobre la opinión* al lado del poder militar y del económico, dice Carr, debe, sin embargo, recordarse que en el caso de la opinión no se está tratando sólo con factores materiales, sino con pensamientos y sentimientos de seres humanos. El poder absoluto sobre la opinión está limitado de dos maneras. Primero, está limitado por la necesidad de alguna medida de conformidad con el hecho. Hay hechos objetivos que no son totalmente irrelevantes para la formación de la opinión. “Mediante una hábil y persistente propaganda, hasta el cielo puede ser representado a la gente como el infierno, y la más miserable vida como el paraíso”, dijo Hitler. No obstante, observa Carr, esto no pasaba de ser una exageración. En efecto, el mismo Hitler condenó la futilidad de la propaganda alemana durante la primera guerra, que describía al enemigo como ridícu-

⁷⁰ Carr: *o.c.*, 138-139.

⁷¹ *Ib.*, 141-143. *Controlar y organizar la opinión*. Carr escribe esto en 1939. En nuestros días, en este segundo año del siglo XXI, resultaría absolutamente inútil intentar acuerdos que pretendieran regular y controlar el flujo de información al nivel mundial (Internet, fax, celulares, TV cable, comunicación satelital). Volveremos sobre el tema al final de nuestro ensayo al tocar el problema de la *soberanía de interdependencia*.

lo y despreciable. La propaganda careció de éxito simplemente porque, como lo descubrió el soldado alemán en las trincheras, era falsa. Este peligro de que “la verdad saldrá fuera”, dice Carr, especialmente en una época de propaganda competitiva, es una seria limitación del poder sobre la opinión. La educación, que es uno de los más fuertes instrumentos de este poder, tiende al mismo tiempo a promover un espíritu de investigación independiente, que es a su vez uno de los más fuertes antídotos contra él. En la medida en que la propaganda estrecha e interpreta los hechos con un propósito específico, afirma Carr, contiene dentro de sí este elemento potencialmente de autoderrota.⁷²

Segundo, el poder sobre la opinión está limitado, y quizás incluso más efectivamente, por el inherente utopismo de la naturaleza humana. Es un hecho básico acerca de la naturaleza humana que los seres humanos rechazan a la larga la doctrina de que el poder hace lo correcto. Hitler mismo escribió, dice Carr, que “cada persecución que carece de una base espiritual” tiene que habérselas con “un sentimiento de oposición al intento de aplastar una idea por la fuerza bruta”. De modo, pues, que la política no puede ser definida solamente en términos de poder, afirma Carr. El poder sobre la opinión, que es una parte necesaria de todo poder, no puede nunca ser absoluto. Los asuntos de política internacional son siempre política de poder, porque es imposible eliminar de ellos el poder. Pero esto solamente es parte de la cuestión. El hecho de que la propaganda nacional se revista en todas partes de ideologías supuestamente de carácter internacional, sostiene Carr, prueba la existencia tanto de (1) un acervo (*stock*) internacional de ideas comunes, por limitadas y débilmente poseídas que sean, a las cuales se puede recurrir; como de (2) una creencia en que tales ideas comunes se sitúan de algún modo en la escala de valores por encima de los intereses nacionales.⁷³

Este acervo de ideas comunes es lo que entendemos por *moralidad internacional*, concluye Carr.⁷⁴

La moralidad en política internacional

Carr afirma que el lugar que corresponde a la moralidad en política internacional es el problema más oscuro y difícil que existe en todo el ámbito de los estudios internacionales. Y sugiere dos razones para explicar esta oscuridad.⁷⁵

La primera razón, dice Carr, es que la mayoría de las discusiones sobre moralidad se oscurecen por el hecho de que el término se utiliza comúnmente para connotar

⁷² Carr: *o.c.*, 143-144.

⁷³ *Ib.*, 144-145.

⁷⁴ *Ib.*, 145.

⁷⁵ *Ib.*, 146.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

al menos tres cosas diferentes: (1) El código moral del filósofo, que es la clase de moralidad más raramente practicada, pero la más frecuentemente discutida. (2) El código moral del hombre ordinario, que es practicado algunas veces pero raramente discutido (porque el hombre ordinario raras veces examina las suposiciones morales que subyacen en sus acciones y, si lo hace, es particularmente pasible de autodecepción). (3) El comportamiento del hombre ordinario, que se mantendrá en estrecha relación con (2), pero difícilmente en ninguna relación con (1).⁷⁶

Carr sostiene que hay una influencia recíproca entre (2) y (3), que se evidencia sobre todo en la visión que el hombre ordinario tiene de la moralidad política, la cual tiende, más que la moralidad personal, a ser una *codificación de la práctica existente*, y en la cual la expectativa de reciprocidad juega siempre una parte importante.⁷⁷

El monopolio de los estudios internacionales entre las dos guerras por la escuela utópica,⁷⁸ dice Carr, causó una concentración del interés de las discusiones en la cuestión de qué debería ser idealmente la moralidad internacional. Hubo, en cambio, poca discusión acerca del comportamiento moral de los estados, excepto para condenar rápidamente tal comportamiento a la luz de este ideal de moralidad. La moralidad internacional expuesta por la mayoría de los escritores anglosajones llegó a ser poco más que un arma para atacar a quienes se oponían al *statu quo*. De nuevo se abría la brecha entre la utopía internacional y la realidad internacional, que esta vez podría describirse como una divergencia entre la teoría del filósofo y la práctica basada en las inexpresadas y frecuentemente inconscientes suposiciones del hombre ordinario.⁷⁹

La segunda razón para explicar la oscuridad que existe en los estudios internacionales acerca del lugar que corresponde a la moralidad en política internacional, afirma Carr, es peculiar a este campo. Se trata de que no están contestes los doctrinarios de moralidad internacional en si la moralidad que ellos desean discutir es la de los estados o la de los individuos. De allí que se imponga aclarar esta importante cuestión.⁸⁰

La naturaleza de la moralidad internacional

Cuando el Estado moderno comenzó a tomar forma, dice Carr, se estableció en él un poder absoluto y personal. No se planteó en ese momento una distinción

⁷⁶ *Ib.* Para precisar los conceptos de ética, moral, moralidad, cf. André Lalande *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, París, PUF, 1972.

⁷⁷ Carr: *o.c.*, 146. La importancia de la práctica (costumbre) en materia internacional es bien conocida. Cf., e.g., el artículo 38.1. (b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: La Corte, ... deberá aplicar: (b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.

⁷⁸ Cf. la nota 33 de nuestro ensayo anterior en *Politeia*, nº 27, p. 133.

⁷⁹ Carr: *o.c.*, 146-147.

⁸⁰ *Ib.*, 147.

entre la moralidad personal y la del Estado. La responsabilidad personal del príncipe por actos de Estado podía asumirse sin dificultad. Las crecientes complicaciones de la maquinaria del Estado y el desarrollo del gobierno constitucional hicieron que la personalidad, que parecía una condición necesaria para la responsabilidad, fuera transferida del monarca al Estado. El *Leviathan* fue considerado por Hobbes un *hombre artificial*. Fue la personificación del Estado lo que hizo posible la creación de una ley internacional sobre la base de la ley natural. Puede admitirse que los estados tienen deberes entre sí, sólo en virtud de la ficción que los considera como si fueran personas. La personificación del Estado, que comenzó como un invento liberal y progresivo, llegó a asociarse con la afirmación de derechos ilimitados del Estado sobre el individuo. Hoy se la denuncia como reaccionaria y autoritaria, y pensadores utópicos modernos la rechazan, lo que los lleva a negar que la moralidad pueda atribuirse al Estado. Desde este punto de vista la moralidad internacional debe ser la moralidad de los individuos.⁸¹

Para Carr, la controversia acerca de la personalidad del Estado es engañosa y carece de sentido. La personalidad del Estado es una ficción o hipótesis necesaria, una indispensable herramienta ideada por la mente humana para tratar con la estructura de una sociedad desarrollada. Así como el desarrollo económico necesitó de la ficción de la responsabilidad corporativa en la forma de la compañía por acciones, así también el desarrollo político necesitó de la ficción de la responsabilidad corporativa del Estado. La ficción de la persona compleja (*group-person*), que tiene derechos y obligaciones morales y consiguientemente es capaz de comportamiento moral, es indispensable instrumento de una sociedad moderna, y la más indispensable de estas personas complejas es el Estado. En particular, dice Carr, no parece posible discutir política internacional en otros términos. Las relaciones entre ingleses e italianos no son sinónimo de relaciones entre Gran Bretaña e Italia.⁸²

La *continuidad* es otro elemento en la sociedad que hace indispensable la ficción de la persona compleja, dice Carr. La personificación es la categoría de pensamiento que expresa la continuidad de las instituciones, y de todas las instituciones el Estado es aquella cuya continuidad es más esencial expresar. La cuestión de si el Tratado de Garantía Belga de 1839 imponía una obligación a Gran Bretaña de asistir a Bélgica en 1914, suscitó temas, tanto legales como morales. Pero no pueden ser inteligentemente discutidos, excepto suponiendo que la obligación no descansa en ninguno de los firmantes del Tratado, sino en esa ficticia persona compleja "Gran Bretaña", que era considerada como capaz de comportamiento moral o inhumano al honrar o deshonorar una obligación. En resumen, la moralidad internacional es la moralidad de los estados. La hipótesis de la personalidad y de la responsabilidad del Estado no es ni verdadera ni falsa, porque no pretende afirmar un hecho; es una categoría de pensamiento necesaria para

⁸¹ *Ib.*, 148.

⁸² Carr: *o.c.*, 148-149.

aclarar ideas acerca de las relaciones internacionales. La obligación del Estado no puede ser identificada con la obligación de ningún individuo o individuos y son las obligaciones de los estados la materia de la moralidad internacional.⁸³

Respecto a esta tesis que así concibe la moralidad internacional, se presentan dos objeciones, dice Carr. La primera es que la personificación del Estado fomenta la exaltación del Estado a expensas del individuo. Pero esta objeción no es defendible, pues la personificación del Estado no es sino una herramienta, y el uso o abuso que de ella se haga no es imputable a la herramienta como tal, sino a quien hace uso o abuso de ella. Es difícil ver, afirma Carr, cuán ordenadamente pueden ser conducidas las relaciones internacionales a menos que, e.g., ingleses, franceses y alemanes crean (no importa cuán absurda pueda ser la creencia) que Gran Bretaña, Francia y Alemania tienen deberes morales recíprocos y una reputación que realzar mediante el cumplimiento de esos deberes.⁸⁴

La segunda objeción es más seria, dice Carr. Si la moralidad internacional es la moralidad de una entidad ficticia, ¿no es ella misma ficticia e irreal? Ciertamente, el comportamiento moral sólo puede proceder de individuos. De modo que el comportamiento moral del Estado es una hipótesis; pero no es necesario considerar como "irreal" una hipótesis que es aceptada en ciertos contextos como una guía para el comportamiento individual y de hecho influencia ese comportamiento. En tanto los estadistas, y otros que influyen en la conducción de los asuntos internacionales, estén de acuerdo en pensar que el Estado tiene deberes, y permitan que este punto de vista guíe sus acciones, la hipótesis permanece efectiva. Los actos que conciernen a la moralidad internacional son realizados por individuos no en nombre propio, sino en nombre de aquellas ficticias personas complejas, como e.g., Gran Bretaña e Italia, y la moralidad en cuestión es la moralidad atribuida a esas "personas". Cualquier examen útil de la moralidad internacional, dice Carr, debe comenzar con el reconocimiento de este hecho.⁸⁵

Teorías de moralidad internacional

Las teorías de moralidad internacional tienden a caer en dos categorías, dice Carr. Los *realistas* sostienen que las relaciones entre estados están regidas únicamente por el *poder* y que la *moralidad* no toma parte en ellas. La mayoría de los *utópicos* afirman, por el contrario, que el mismo código de moralidad es aplicable, tanto a los individuos como a los estados.⁸⁶

El punto de vista realista, que ningún estereotipo ético (*ethical standard*) es aplicable a la relaciones entre los estados, puede trazarse desde Machiavelli a través de Spinoza y Hobbes hasta Hegel, en quien encontró su más acabada y

⁸³ *Ib.*, 150-151.

⁸⁴ *Ib.*, 151-152.

⁸⁵ *Ib.*, 152.

⁸⁶ *Ib.*, 153.

completa expresión, dice Carr. Para Hegel, los estados son entidades completas y moralmente autosuficientes, y las relaciones entre ellos expresan solamente la concordancia o el conflicto de voluntades independientes no unidas por ninguna obligación mutua. La óptica recíproca, que el mismo estereotipo (*standard*) es aplicable a los individuos y a los estados, estaba implícita en la concepción original de la personificación del Estado y ha sido frecuentemente expresada, dice Carr, no sólo por filósofos, sino por estadistas; entre estos últimos, e.g., por Woodrow Wilson, en su mensaje al Congreso sobre la declaración de guerra en 1917.⁸⁷ Dijo en esa oportunidad el presidente Wilson:

We are at the beginning of an age in which it will be insisted that the same standards of conduct and of responsibility for wrong shall be observed among nations and their governments that are observed among the individual citizens of civilized states.⁸⁸

A pesar de que el *Covenant* de la Liga de las Naciones no contuvo disposiciones expresas que equipararan la moralidad de los estados a la de los ciudadanos individuales, se llegó a sostener tal cosa en las asambleas de la Liga, afirma Carr; e.g., en una ocasión se dijo que la Liga era:

Ipsa facto an attempt to introduce into international relationships the principles and methods employed ... in the mutual relations of private individuals.⁸⁹

Carr sostiene que ni el punto de vista *realista* de que ninguna obligación moral es vinculante para los estados, ni el punto de vista *utópico* de que los estados están sujetos a las mismas obligaciones morales que los individuos, corresponden a los supuestos del hombre común sobre la moralidad internacional. Y Carr piensa que es necesario examinar cuáles son estos supuestos.⁹⁰

Esta idea de la importancia de la opinión del hombre común en materia de política internacional está presente desde el inicio mismo de la obra de Carr que examinamos:

The agitation against them [secret treaties] was, however, a fact of immense importance. It was the first symptom of the demand for popularisation⁹¹ of international politics and heralded the birth of a new science.

⁸⁷ *Ib.*, 153.

⁸⁸ *Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, i., 11. *Apud* Carr: *o.c.*, 153. A través de su obra, Carr presenta a Wilson como un *utópico*. Sin embargo, si leemos, e.g., la importante cita que de Wilson ha transcrito R. S. McNamara en un libro de reciente publicación, Robert S. McNamara and James G. Blight. *Wilson's Ghost. Reducing the Risk of Conflict, Killing, and Catastrophe in the 21st Century*. Public Affairs. New York, 2001, p. XVIII, vemos que Wilson no descartaba el uso de la fuerza en caso necesario. Dijo Wilson, en efecto, en la Conferencia de Paz en París en febrero 14, 1919: "Armed forces is in the background in this program. If the moral force of the world will not suffice, the physical force of the world shall. But that is the last resort, because this is intended as a constitution of peace, not as a League of War... De hecho la declaración de guerra que solicitó al Congreso y luego llevó a cabo es prueba más que evidente de su idea de la política internacional, en la cual el uso de la fuerza era siempre un recurso, aunque fuera el último.

⁸⁹ League of Nations: *Fourth Assembly*, I, 144. *Apud* Carr: *o.c.*, 153-154.

⁹⁰ Carr: *o.c.*, 153-154.

⁹¹ Hemos conservado la ortografía británica de Carr.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

The science of international politics has, then, come into being in response to a popular demand. It has been created to serve a purpose and has, in this respect, followed the pattern of other sciences.⁹²

Aunque Carr no lo manifieste expresamente, la importancia de la opinión del hombre común en una democracia, y es éste el escenario donde Carr está situado, se manifiesta obviamente en su *voto*, que todo político tiene que tener muy en cuenta.⁹³

Suposiciones ordinarias acerca de la moralidad internacional

Es significativo, dice Carr, que el intento de negar la relevancia de los estereotipos éticos para las relaciones internacionales haya sido hecha casi exclusivamente por el filósofo y no por el estadista o el hombre de la calle.⁹⁴ En nuestro concepto de civilización, agrega Carr, parece estar implícito el reconocimiento de una cierta obligación hacia los demás, y la idea de esta obligación, que corresponde automáticamente a los hombres civilizados, ha hecho nacer la idea similar, aunque no necesariamente idéntica, de obligaciones que corresponden a las naciones civilizadas. De allí que un Estado que no se conforme a ciertos estereotipos de comportamiento hacia sus propios ciudadanos y, más particularmente hacia los extranjeros, sea calificado como incivilizado".⁹⁵

Las obligaciones mencionadas, dice Carr, han sido obligaciones de los estados hacia los individuos. Pero la obligación de Estado a Estado también está claramente reconocida. Prueba de ello es el número de sinónimos corrientes en la práctica internacional para lo que se suele llamar *la comunidad de naciones*, que muestra la persistencia de la creencia de que los estados son miembros de una comunidad y tienen obligaciones como tales. Un Estado, al llegar a ser miembro de la comunidad internacional, en virtud del reconocimiento por otras potencias, se supone que él mismo se considera automáticamente vinculado, sin ninguna estipulación expresa, por las reglas aceptadas de la ley internacional y de los cánones de moralidad internacional.⁹⁶

La teoría que afirma que como los estados no tienen obligaciones recíprocas los tratados no tienen fuerza vinculante, no la sostienen ni aquellos estadistas que exhiben el mínimo gusto por la cooperación internacional, dice Carr. La violación de los tratados, incluso cuando es frecuentemente practicada, se siente como algo excepcional que requiere especial justificación. El sentido general de obliga-

⁹² Carr: *o.c.*, 2.

⁹³ Platón, amante de la *verdad ideal* (absolutamente independiente de la opinión), sonreiría ante esta afirmación de Carr, empirista a carta cabal como todo buen británico; pero Popper, feroz crítico de Platón en *The Open Society and its Enemies*, seguramente le daría la razón a Carr.

⁹⁴ Carr: *o.c.*, 154. Carr no da indicación alguna acerca de a qué filósofo o filósofos se refiere, lo que no deja de sorprender, dada la gravedad de tal afirmación.

⁹⁵ Carr: *o.c.*, 154.

⁹⁶ *Ib.*, 155.

ción permanece. Por otra parte, es lo cierto que se da el hecho de que la mayoría de las personas, si bien cree que los estados debieran actuar moralmente, no esperan de ellos el mismo comportamiento moral que esperan entre personas.⁹⁷

La *moralidad internacional* es una cierta categoría moral, distinta de otras, como la personal, profesional, comercial, con estereotipos que en parte son propios de ella, dice Carr. Algunos de los problemas de la moralidad del Estado son comunes al campo total de la moralidad de las personas complejas. Otros son peculiares al Estado en virtud de su posición como supremo poseedor del poder político. La analogía entre el Estado y otras personas complejas, es pues útil, pero no decisiva.⁹⁸

Diferencias entre la moralidad individual y la de Estado

Las principales razones por las cuales no se espera ordinariamente que los estados observen los mismos estereotipos de moralidad que los individuos son las siguientes, afirma Carr:

(1) Está la dificultad inicial de adscribir al Estado o a cualquier otra persona compleja, amor, odio, envidia y otras emociones íntimas que tienen una importancia grande en la moralidad individual. De allí que se haya argüido, dice Carr, que la moralidad del Estado debe estar confinada a una clase de moralidad que pueda ser codificada en un grupo de reglas y aproximaciones a la ley, y no pueda incluir tales cualidades personales como altruismo, generosidad y compasión, cuyas obligaciones no pueden nunca ser definidas precisa y rígidamente. Carr piensa que esto no es totalmente cierto, y afirma que en ciertas circunstancias se espera de personas complejas, como el Estado y otras, no meramente el cumplimiento de sus obligaciones formales, sino un comportamiento generoso y compasivo. Y si bien este impulso moral puede trazarse retroactivamente hasta los individuos que integran tales personas complejas, el acto moral se atribuye a la persona compleja misma.⁹⁹

Sin embargo, dice Carr, aunque la mayoría de las personas individuales acepta la hipótesis de que las personas complejas tienen en ciertas condiciones un deber moral de actuar con altruismo y justicia, el deber de la persona compleja aparece por consenso más limitado por el propio interés que el deber del individuo. De tal manera que comúnmente no se espera que la persona compleja consienta en altruismo a expensas de un sacrificio serio de sus intereses. El estereotipo de moralidad internacional respecto a las virtudes altruistas de un Estado, es que éste debe actuar con altruismo en tanto en cuanto ello no sea incompatible con sus intereses más importantes.¹⁰⁰

⁹⁷ *Ib.*, 156.

⁹⁸ *Ib.*, 157.

⁹⁹ *Ib.*, 157-158.

¹⁰⁰ *Ib.*, 158-159.

(2) Pero, no es solamente que el hombre ordinario no exige de la persona compleja ciertas clases de comportamiento moral que sí exige de los individuos, sino que él espera, dice Carr, de la persona compleja ciertas clases de comportamiento que definitivamente consideraría como inmorales en el individuo. La persona compleja no sólo está exenta de algunas de las obligaciones morales del individuo, sino que está definitivamente asociada con pugnacidad y autoaserción, que llegan a ser virtudes positivas para ella. La lealtad al grupo se la considera una virtud cardinal del individuo, y puede requerir de éste el perdonar un comportamiento del grupo que el individuo condenaría de sí mismo. Así, e.g., dice Carr, es más fácil para "Inglaterra" odiar a "Alemania" que para ingleses individuales odiar a alemanes individuales. Condenamos tales emociones en nosotros mismos, pero las consentimos sin escrúpulo en tanto somos miembros de un grupo.¹⁰¹

(3) Estas consideraciones, dice Carr, se aplican en alguna medida a toda persona compleja, aunque se aplican con particular fuerza al Estado. Sin embargo, agrega, hay otras razones por las cuales no exigimos ordinariamente del Estado ni siquiera el mismo estereotipo de comportamiento moral que exigimos de otras personas complejas. Esto se debe a que el Estado ejerce sobre sus miembros una clase de atractivo emocional totalmente diferente de la de aquella de cualquier otra persona compleja. El Estado cubre un campo mucho mayor de actividades humanas y exige de sus individuos una lealtad mucho más intensa y sacrificios mucho más graves. Se considera, entonces, con más facilidad el bien del Estado como un fin moral en sí mismo; que el Estado tiene un derecho de autopreservación que prevalece sobre cualquier obligación moral.¹⁰²

Otra diferencia entre los estereotipos de moralidad que comúnmente se esperan del Estado y los de otras personas complejas, surge del hecho de que el Estado es el depositario del poder político, y no hay autoridad por encima del Estado capaz de imponerle un comportamiento moral, como un cierto mínimo de comportamiento moral es impuesto por el Estado a otras personas complejas. De aquí se siguen dos corolarios, dice Carr: (a) Nos inclinamos a conceder al Estado un derecho de autoayuda para remediar sus justas quejas. (b) Hay dificultad en asegurar la observancia por todos [los estados] de un estereotipo común; porque mientras a algunas obligaciones morales se las piensa siempre como absolutas, hay una fuerte tendencia a hacer dependiente el carácter imperativo de la obligación moral de una razonable expectativa del cumplimiento del mismo deber por otros. Los convenios, dice Carr juegan una parte importante en toda moralidad, y la esencia de un convenio es que él es vinculante en cuanto las demás personas de hecho lo cumplan.¹⁰³

(4) La dificultad fundamental que se presenta al analizar las obligaciones morales que se atribuyen corrientemente al Estado, afirma Carr, proviene del hecho

¹⁰¹ *Ib.*, 159-160.

¹⁰² *Ib.*, 160.

¹⁰³ *Ib.*, 160-161. Ésta es la bien conocida en derecho *exceptio non adimpleti contractus*.

de que comúnmente se acepta que la moralidad de las personas complejas solamente puede ser moralidad social (un Estado o una compañía de responsabilidad limitada, dice Carr, no pueden ser un santo o un místico), y la moralidad social implica un deber hacia los miembros asociados de la comunidad, ya se trate de una familia, iglesia, club, nación o la humanidad misma. Ahora bien, dice Carr, ¿en qué sentido podemos encontrar una base para una moralidad internacional al postular la existencia de una sociedad de estados?¹⁰⁴

¿Hay una comunidad internacional?

Quienes niegan la posibilidad de una moralidad internacional, dice Carr, naturalmente niegan la existencia de una comunidad internacional. Pero si existe o no una comunidad internacional es una cuestión de hecho, no de teoría, afirma Carr. El hecho es que hay una suposición ampliamente extendida de que existe una comunidad mundial de la cual los estados son las unidades, y la concepción de obligaciones morales de los estados está estrechamente vinculada con esta suposición. Para Carr, hay una comunidad mundial por la sola razón de que las personas hablan, y dentro de ciertos límites se comportan, como si hubiera una comunidad mundial. Hay una comunidad mundial porque hemos admitido esa verdad en el conjunto de nuestras ideas sin discusión previa.¹⁰⁵

Por otra parte, dice Carr, sería una ilusión peligrosa suponer que esta hipotética comunidad mundial posee la unidad y la coherencia de comunidades de más limitado tamaño, incluyendo al Estado. La comunidad mundial carece de este tipo de coherencia por dos razones: (i) El principio de igualdad entre miembros de la comunidad no se aplica, y en verdad no es de aplicación fácil en la comunidad mundial. (ii) El principio de que el bien del todo prevalece sobre el bien de la parte, que es un postulado de cualquier comunidad completamente integrada, generalmente no es aceptado.¹⁰⁶

El principio de igualdad

(i) El principio de igualdad dentro de una comunidad es difícil de definir, dice Carr. La igualdad nunca es absoluta, y tal vez puede ser definida como una ausencia de discriminación por razones que se perciben como irrelevantes. En muchos países hay minorías que son discriminadas por razones que éstas perciben como irrelevantes; estas minorías cesan de sentirse, y de ser consideradas, como miembros de la comunidad.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Carr: *o.c.*, 161.

¹⁰⁵ *Ib.*, 162.

¹⁰⁶ *Ib.*

¹⁰⁷ *Ib.*, 163.

En la comunidad internacional tal discriminación es endémica. Surge en primer lugar de la actitud de los individuos. Nuestra actitud normal hacia los extranjeros, afirma Carr, es una completa negación de esa ausencia de discriminación sobre bases irrelevantes que ha sido reconocida como el principio de igualdad. Esta actitud del individuo se refleja en la actitud recíproca de los estados, y la dificultad se intensifica por la estructura de la sociedad internacional. Y aunque se suponga que la igualdad de derechos o privilegios significa que se trata de igualdad proporcionada, no absoluta, se ha avanzado poco, ya que no hay criterio reconocido para determinar la proporción. La constante intrusión, o potencial intrusión, de poder hace casi sin sentido cualquier concepción de igualdad entre miembros de la comunidad internacional.¹⁰⁸

El bien del todo y el bien de la parte

(ii) La otra carencia capital de la comunidad internacional es el fracaso en asegurar una aceptación general del postulado de que el bien del todo prevalece sobre el bien de la parte. Es claro que las personas aún dudan en actuar de acuerdo con la convicción de que el bien del mundo en conjunto es más importante que el bien de su propio país, dice Carr. La lealtad a una comunidad mundial no es todavía suficientemente poderosa para crear una moralidad que desestime intereses nacionales vitales. Y sin embargo, la concepción de una comunidad implica el reconocimiento de su bien como algo que sus miembros están en la obligación de promover, y la concepción de moralidad implica el reconocimiento de principios de carácter universalmente vinculante. Si se rehúsa por completo reconocer las exigencias prevalecientes de la totalidad, ¿puede alguna comunidad mundial o alguna clase de moralidad internacional decirse que exista en absoluto?, pregunta Carr. Es éste el dilema fundamental de la moralidad internacional. Por una parte, encontramos el casi universal reconocimiento de una moralidad internacional que envuelve un sentido de obligación a una comunidad internacional o a la humanidad como un todo. Por otra parte, encontramos una casi igual renuencia universal a admitir que, en esta comunidad internacional, el bien de la parte (i.e., nuestro propio país) pueda ser menos importante que el todo. Este dilema, dice Carr, se resuelve en la práctica de dos maneras diferentes. La primera es el método que Hitler tomó de la escuela darwiniana, *identificando el bien del todo con el bien del más apto*. La segunda es el método de la doctrina neoliberal de la *armonía de intereses* (Wilson, Lord Cecil, Toynbee). Esta doctrina identifica el bien del todo con la seguridad de aquellos que la poseen. Ambos métodos, afirma Carr, son igualmente fatales para una concepción efectiva de la moralidad internacional.¹⁰⁹

No hay escape, dice Carr, del dilema fundamental de que cada comunidad, y cada código de moralidad, postula algún reconocimiento de que el bien de la

¹⁰⁸ *Ib.*, 165-166.

¹⁰⁹ *Ib.*, 166-167.

parte puede tener que ser sacrificado al bien del todo. Mientras más explícitamente encaremos esta cuestión, más cerca estaremos de una solución de nuestro problema. La *armonía de intereses* del siglo XIX requería sólo prudencia y juicio para su operación efectiva. La *armonía ética* se adquiere mediante el sacrificio de intereses, lo cual es necesario precisamente porque no existe una armonía natural de intereses, afirma Carr. En la comunidad nacional, las exhortaciones al autosacrificio son constante y exitosamente hechas. Pero sería erróneo suponer que la armonía se establece solamente a través del sacrificio voluntario. El sacrificio requerido es frecuentemente forzado. La armonía en el orden nacional es alcanzada por esta mezcla de moralidad y poder.¹¹⁰

En el orden internacional, el papel del poder es mayor y el de la moralidad menor, sostiene Carr. Cuando el sacrificio se atribuye al individuo, puede o puede no ser puramente voluntario. Cuando el sacrificio se atribuye a un Estado, son mayores las probabilidades de que este alegado autosacrificio, después de una inspección, se encuentre que es una sumisión forzada a un poder mayor. Sin embargo, incluso en relaciones internacionales, el autosacrificio no es totalmente desconocido. Pero cualquier orden moral internacional debe descansar en alguna hegemonía de poder. No obstante, esta hegemonía, al igual que la supremacía de una clase gobernante dentro de un Estado, es en ella misma un reto para aquellos que no la comparten; ella debe, si ha de sobrevivir, contener un elemento de dar-y-tomar, de autosacrificio de parte de aquellos que tienen, que la hará tolerable a los otros miembros de la comunidad mundial. Es a través de este proceso de dar-y-tomar, de buena voluntad en no insistir en todas las prerrogativas de poder, que la moralidad encuentra su base más segura en política internacional, y quizás también en política nacional.¹¹¹

Para concluir las consideraciones relativas a la moralidad internacional, dice Carr, es necesario aclarar un punto acerca del cual son corrientes muchas ilusiones. En la comunidad nacional, suponemos que en este proceso de autosacrificio y de dar —y— tomar, el dar debe venir principalmente de aquellos que se benefician más del orden existente. En la comunidad internacional, los estadistas y escritores de las potencias satisfechas hacen comúnmente la suposición de que el proceso de dar-y-tomar opera solamente dentro del orden existente y que los sacrificios deben ser hechos por todos para mantener ese orden. La falacia latente en éste y en otros razonamientos similares, dice Carr, es fatal para cualquier concepción viable de moralidad internacional. El proceso de dar-y-tomar debe aplicarse a retos dirigidos al orden existente. Aquellos que se benefician más de ese orden, en el largo plazo sólo pueden esperar mantenerlo haciendo suficientes concesiones para hacerlo tolerable a aquellos que se benefician menos de él, y la responsabilidad de velar para que estos cambios ocurran tan lejos como sea posible de manera ordenada, descansa tanto en los defensores como

¹¹⁰ *Ib.*, 167-168.

¹¹¹ *Ib.*, 168.

en los retadores, afirma Carr. Ello conduce a un examen de los problemas de la ley y el cambio en política internacional.¹¹²

EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA

Stephen D. Krasner en su libro citado¹¹³ resume los cuatro sentidos en los cuales ha sido utilizado el término soberanía: (1) *Soberanía doméstica*, que se refiere a la organización de la autoridad pública dentro de un Estado y un nivel de control efectivo ejercido por quienes tienen autoridad. (2) *Soberanía de interdependencia*, que se refiere a la posibilidad de las autoridades públicas de controlar los movimientos a través de las fronteras. (3) *Soberanía legal internacional*, que se refiere al mutuo reconocimiento de los estados u otras entidades. (4) *Soberanía westphaliana*, que se refiere a la exclusión de actores externos de la configuración de las autoridades domésticas.¹¹⁴

Estos cuatro sentidos de soberanía que distingue Krasner, permiten explicar diversas situaciones de interferencia internacional, consentidas o no, entre los Estados, las cuales pueden obrar en favor o en contra de ellos. Lo que tratamos de hacer en este ensayo es ver, muy sucintamente por lo demás, los efectos que sobre las distintas clases de soberanía puede tener la *política internacional*, entendida ésta, tal como lo muestra Carr, es decir, siendo, por una parte, *poder* (militar, económico y de opinión pública) y, por otra parte, *moralidad*; habida cuenta que, como hemos señalado en páginas anteriores, Carr no toca explícitamente el tema de la soberanía, ni el libro de Krasner maneja la temática de Carr.

Como ha quedado sugerido al comienzo mismo de nuestras reflexiones, la política internacional que, conveniente es insistir en ello, tal como lo nuestra Carr en el desarrollo de su obra, es siempre *poder* militar, económico y de opinión, a la vez que *presencia o ausencia de moralidad*, constituye la médula misma de las *relaciones internacionales*. Decir *relaciones internacionales* es decir *política internacional*. En otras palabras, no es posible concebir las relaciones internacionales, incluso e.g., en el caso más simple, en el de las relaciones entre dos estados, sin que estén presentes esos elementos esenciales de *poder* y *moralidad* que constituyen la política internacional. Y dado que todo Estado pretende ser *soberano*, se trata entonces de ver cómo resultan afectadas las cuatro vertientes de la soberanía al activarse los mecanismos de la política internacional. Comenzaremos por fijar los cuatro tipos de soberanía de los cuales nos habla Krasner y su mutuas interrelaciones, para luego ver esos cuatro tipos en conexión con diversas situaciones de política internacional.

(1) La *soberanía doméstica*. Krasner sostiene que la soberanía doméstica, es decir, la organización y efectividad de la autoridad política dentro de un Estado,

¹¹² *Ib.*, 169.

¹¹³ *Cf. supra*, 2, nota 5.

¹¹⁴ Krasner: *o.c.*, 9.

no está necesariamente relacionada con la soberanía legal internacional o con la soberanía westphaliana, pues, aun ejerciendo poco control interior, un Estado pudiera seguir siendo reconocido internacionalmente y no ser intervenido por otros estados.¹¹⁵

(2) La soberanía de interdependencia. Dice Krasner que mientras una pérdida de la soberanía de interdependencia no necesariamente implica nada acerca de la soberanía doméstica, entendida como la organización de la toma de decisiones de autoridad, tal pérdida sí socava la soberanía doméstica, entendida simplemente como *control*. En efecto, si un Estado no puede regular lo que pasa a través de sus fronteras, no será capaz de controlar lo que sucede en su interior.¹¹⁶

La soberanía de interdependencia, o la carencia de ella, dice Krasner, no está ni práctica ni lógicamente relacionada con la soberanía legal internacional ni con la soberanía westphaliana. En efecto, un Estado puede ser reconocido como jurídicamente igual por otros estados [tener soberanía legal internacional] y ser incapaz de controlar movimientos a través de sus fronteras [carecer de soberanía de interdependencia]. Por otra parte, un Estado puede no poder controlar movimientos a través de sus fronteras [carecer de soberanía de interdependencia], sin que ello implique que ese Estado esté sujeto a estructuras externas de autoridad [sin que carezca de soberanía westphaliana].¹¹⁷

En la práctica, sin embargo, dice Krasner, una pérdida de soberanía de interdependencia podría conducir a los gobernantes a comprometer su soberanía westphaliana. En este caso puede ocurrir lo siguiente: cambios tecnológicos que producen una pérdida de soberanía de interdependencia, e.g., en materia de comunicaciones, han inducido a los estados a entrar en *convenios* (lo que constituye un ejercicio de soberanía legal internacional) para crear instituciones internacionales, algunas de las cuales han comprometido su soberanía westphaliana al establecer estructuras externas de autoridad.¹¹⁸

(3) La soberanía legal internacional. Conciene a establecer el estatus de una entidad política en el sistema internacional. La regla básica relativa a la soberanía legal internacional es que el reconocimiento se extiende a entidades, estados, con territorio y autonomía jurídica formal. Ha habido otros criterios que se han aplicado al *reconocimiento de gobiernos* específicos más bien que a estados, dice Krasner, los cuales han incluido capacidad de defender territorio, existencia de un gobierno establecido y la presencia de población, pero no han sido aplicados consistentemente.¹¹⁹

¹¹⁵ *Ib.*, 12.

¹¹⁶ *Ib.*, 13.

¹¹⁷ *Ib.*

¹¹⁸ *Ib.*, 13-14.

¹¹⁹ *Ib.*, 14-15.

Al facilitar acuerdos, dice Krasner, la soberanía legal internacional ofrece la posibilidad a los gobernantes de asegurar recursos externos que pueden aumentar su posibilidad de permanecer en el poder y promover los intereses económicos, de seguridad y de otras expectativas de sus representados. El reconocimiento también provee a un Estado, y consiguientemente a sus gobernantes, de un estatus más seguro en los tribunales de otro Estado; provee igualmente de inmunidad contra las acciones civiles y criminales a los representantes diplomáticos. Un gobernante que intente fortalecer su propia posición creando o reforzando una particular identidad nacional, tiene mayores probabilidades de éxito si su Estado o su gobierno goza de reconocimiento internacional. El reconocimiento da al gobernante la oportunidad de actuar en el escenario internacional y puede mejorar su posición de gobernante entre sus propios seguidores. En una situación política doméstica incierta (en una situación en la cual la soberanía doméstica se ha vuelto problemática), el reconocimiento internacional puede reforzar la posición de los gobernantes señalando a los representados que un gobernante puede tener acceso a recursos internacionales, incluyendo alianzas y préstamos soberanos. Por consiguiente, la soberanía legal internacional puede promover el interés de los gobernantes, haciendo más fácil para ellos generar apoyo político doméstico, no sólo porque están en una mejor posición para promover el interés de sus representados, sino porque el reconocimiento es una señal de la viabilidad de un régimen político y de sus líderes.¹²⁰

Pero al igual que otros acuerdos institucionales en el medio internacional, dice Krasner, el reconocimiento internacional no es un acta constitutiva en el sentido de que la ausencia de reconocimiento excluya las clases de actividades que el reconocimiento facilita. En las relaciones internacionales se pueden citar muchos casos en que algunos gobiernos han mantenido contactos administrativos y firmado acuerdos con gobiernos que ellos no han reconocido, y han intercambiado misiones comerciales, registrado marcas comerciales, aceptado misiones consulares, y concluido acuerdos para el intercambio de prisioneros de guerra.¹²¹

Lo que sea que haya significado el reconocimiento internacional, afirma Krasner, ello no ha conducido a los gobernantes a evitar esfuerzos para alterar las estructuras domésticas de autoridad, planes de gobierno, o incluso personal de otros estados, o para entrar en relaciones contractuales que comprometen la autonomía del propio Estado de los gobernantes. La soberanía legal internacional no significa soberanía westphaliana. Mas aún, ella no garantiza que las autoridades domésticas legítimas serán capaces de controlar y regular los desarrollos dentro del territorio de sus estados o el flujo a través de sus fronteras; esto es, la soberanía legal internacional no garantiza ni la soberanía doméstica, ni la soberanía de interdependencia. En verdad, dice Krasner, la soberanía legal internacional es la condición necesaria para que los gobernantes comprometan volun-

¹²⁰ *Ib.*, 17-18.

¹²¹ *Ib.*, 18.

tariamente aspectos de su soberanía westphaliana. Por último, dice Krasner, es obvio que la soberanía legal internacional no garantiza la integridad territorial de ningún Estado, ni siquiera su existencia. Estados reconocidos han sido desmembrados e incluso absorbidos. La conquista de cualquier Estado particular extingue la soberanía de ese Estado (doméstica, westphaliana, de interdependencia, y usualmente la legal internacional).¹²²

(4) La soberanía westphaliana. Está basada en dos principios: el de la territorialidad y el de la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad doméstica. La autoridad doméstica puede ser infiltrada de dos maneras, dice Krasner, mediante acciones coercitivas o mediante acciones voluntarias, i.e., mediante la intervención o la invitación. La coerción o intervención es inconsistente, tanto con la soberanía legal internacional como con la soberanía westphaliana; la acción voluntaria de los gobernantes, la invitación, no viola la soberanía legal internacional, pero sí la soberanía westphaliana.¹²³

La norma fundamental de la soberanía westphaliana es que los estados existen en territorios específicos, dentro de los cuales las autoridades políticas domésticas son los únicos árbitros del comportamiento legítimo. Para muchos observadores, la regla de la no intervención —que es siempre violada mediante la coerción o imposición, en tanto opuestas a la invitación voluntaria— es el elemento clave de la soberanía del Estado. Como los estados son profundamente desiguales en poder, la regla es obviamente mucho más constrictiva para los estados poderosos que para los débiles.¹²⁴

La intervención viola, tanto la soberanía legal internacional como la soberanía westphaliana, dice Krasner. La invitación viola solamente la soberanía westphaliana. Pero la invitación puede, sin embargo, violar la autonomía doméstica. Los gobernantes puede hacer invitaciones por una variedad de razones. Pero algunas veces, por inadvertencia, los gobernantes pueden no caer en la cuenta de que entrar en un acuerdo puede alterar sus propias organizaciones institucionales domésticas. En todo caso, independientemente de los motivos o de la perspicacia de los gobernantes, las invitaciones violan la soberanía westphaliana si sujetan las estructuras internas de autoridad a constreñimientos externos.¹²⁵

Krasner observa que puede surgir una violación de la soberanía westphaliana en un sistema de estados soberanos, porque la ausencia de un sistema formal jerárquico de autoridad (que es la característica definitoria de cualquier sistema internacional), no significa que las estructuras de autoridad en cualquier entidad

¹²² *Ib.*, 19-20.

¹²³ *Ib.*, 20.

¹²⁴ *Ib.*, 20-21.

¹²⁵ *Ib.*, 22.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

política dada estarán libres de influencia externa. En efecto, existen los llamados *imperios informales* o "estructuras transnacionales de autoridad política de facto", cuyos miembros son estados jurídicamente soberanos. La independencia formal constitucional no garantiza la autonomía de facto, dice Krasner. Es decir, un [Estado] reconocido, con soberanía legal internacional, no necesariamente será un [Estado] soberano westphaliano.¹²⁶

Sin tomar parte en el debate, ni pronunciarse por la eticidad o moralidad de los argumentos internacionales en favor de los derechos de las minorías, de los derechos humanos y de la llamada Ley Internacional de Derechos Humanos, que plantean un problema a la admisión irrestricta de la soberanía westphaliana, y más ampliamente a la de soberanía nacional, entendida ésta en el sentido de que un Estado puede hacer lo que le plazca dentro de su territorio, Krasner afirma que la soberanía westphaliana y la soberanía legal internacional son hipocresía organizada [de allí el título de su libro: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*], porque la conclusión empírica respecto de ambas soberanías es que el principio asociado con ellas siempre ha sido violado. De modo que ni una ni otra han permitido un equilibrio estable, dice Krasner, a partir del cual los gobernantes no hayan tenido incentivos para desviarse. A veces los gobernantes adhieren a las normas o reglas convencionales porque les proveen de recursos y apoyos materiales y de ideas. Otras veces, las han violado por las mismas razones.¹²⁷

En resumen, dice Krasner, se ha usado el término *soberanía* en cuatro sentidos distintamente diferentes. La ausencia o pérdida de una clase de soberanía no implica lógicamente una erosión de otras, incluso aunque ellas pueden estar empíricamente asociadas las unas con las otras. Un Estado puede ser reconocido, pero su estructura de autoridad puede estar sujeta de facto a autoridad o control externos. Puede perder el control de los movimientos a través de sus fronteras pero seguir siendo autónomo.¹²⁸

Las tensiones entre la regla convencional y la práctica real han sido más severas para la soberanía westphaliana que para la soberanía legal internacional, dice Krasner. Los gobernantes algunas veces han invitado a actores externos a realizar convenios que comprometen la autonomía del Estado que formula la invitación. La soberanía westphaliana también ha sido violada mediante intervenciones; los estados más poderosos han coaccionado a sus más débiles contrapartes y alterado sus organizaciones domésticas institucionales. Seguir la regla de la soberanía westphaliana —preservar la autonomía de facto de una entidad territorial política— pudiera o pudiera no promover el interés de los gobernantes.¹²⁹

Para Krasner, el sistema internacional es complejo. La información es imperfecta. No hay estructuras universales que puedan con autoridad resolver conflictos.

¹²⁶ *Ib.*, 22-23.

¹²⁷ *Ib.*, 23-24.

¹²⁸ *Ib.*, 24.

¹²⁹ *Ib.*, 25.

Los principios y las reglas pueden ser lógicamente contradictorios. Las asimetrías de poder pueden ser grandes. Principios ampliamente reconocidos y respaldados no siempre promoverán los intereses de los gobernantes. La lógica de las consecuencias puede suprimir la lógica de lo que es apropiado. La soberanía westphaliana y la *soberanía legal internacional* son para Krasner, en consecuencia, ejemplos de *hipocresía organizada*. Ello ocurre sobre todo en el caso de la soberanía westphaliana y de la legal internacional.¹³⁰

CONCLUSIÓN

¿Cómo se desarrolla la política internacional en el ámbito de la soberanía de los estados? Es decir, ¿cómo juegan el *poder* (en su triple vertiente de *poder militar*, *poder económico*, *poder sobre la opinión*) y la *moralidad* internacionales en ese marco tan importante de la *soberanía* de los estados (westphaliana, legal internacional, doméstica y de interdependencia)? Limitemos las preguntas al tiempo histórico al que Carr se refiere (1919-1939) y al que se extiende de allí hasta el actual.

Analizar en profundidad y en detalle en el contexto de tales preguntas el tiempo de entreguerras al que Carr se refiere, supondría analizar en profundidad y en detalle el problema que significó el fracaso de la Liga de las Naciones, lo que a su vez implicaría, entre otras cosas, un estudio acucioso de su famoso *Covenant*, de sus aciertos y de sus carencias. Un estudio de esa naturaleza excede con mucho el propósito de este modesto ensayo. De modo que lo que trataremos de hacer es sólo sugerir algunas opiniones con base en los textos referidos de Carr y Krasner.

La idea de soberanía en general, es decir, la idea de soberanía en absoluto sin matizarla mediante esa cuádruple vertiente, muy útil por lo demás, con que la presenta Krasner, implica la *idea del respeto a la integridad del otro*. Cada cual, cada Estado, vendría a ser en este caso una suerte de *mónada* leibniziana, absolutamente estanca, hermética, donde no se admitiría injerencia alguna de ninguna otra. El *otro* sería reconocido como *intangible absolutamente*. Esta situación tendría obviamente efectos positivos, pero a la vez efectos muy negativos para cada uno de los *estados-mónadas* (estados nacionales-estancos), e.g., del lado de los efectos negativos se dificultarían las relaciones económicas entre los estados y se comprometerían los derechos humanos, que no podrían ser exigidos internacionalmente en modo alguno. Así pues, una soberanía absoluta, tanto en el período de entreguerras al que Carr se refiere como en el posterior, el que va de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días, no parece ser que era ni es el fin a lograr. La globalización y la integración de los estados (pensemos, por ejemplo, en la Unión Europea) es una prueba de esto que decimos.

¹³⁰ *Ib.*

La primera aproximación a una idea de soberanía que podríamos llamar *funcional* entre estados, que se instrumentó mediante convenio, es bien sabido que tuvo su origen en la Paz de Westphalia, que convencionalmente se fija en 1648. Hemos visto que el principio básico que la soporta es el llamado principio de la soberanía territorial en los asuntos interestatales, que implica como corolario el de la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad doméstica. Aun sin conocer los textos mismos de los tratados que instrumentaron dicha paz, podemos suponer que lo que estaba en la base misma de las preocupaciones de los firmantes era la seguridad de las fronteras geográficas, es decir, de lo que se trataba era de garantizar a cada Estado que ningún ejército extranjero penetraría en su territorio. Pero las complicaciones económicas y tecnológicas de los tiempos futuros a aquel final de la primera mitad del siglo XVII, mostraron que las interferencias de un Estado en otro no necesariamente tenían que suponer las invasiones militares, pues el *poder*, como Carr lo muestra, hay que insistir en ello, no es sólo *poder militar*, sino también *poder económico* y *poder sobre la opinión*. Y las manipulaciones de los estados poderosos en materia económica y de opinión, pueden perfectamente penetrar la soberanía de otro Estado más débil. Incluso, como hemos visto en los textos de Krasner, un Estado débil puede llegar hasta "invitar" a otro Estado o grupos de estados fuertes (o a algunas de las instituciones de tales estados) por diversas razones, generalmente económicas, en mengua de su soberanía westphaliana. Tal cosa no necesariamente significa un perjuicio para el Estado débil que formula la respectiva "invitación", lo que permite concluir que la soberanía westphaliana no es un *desideratum* absoluto. Habría que considerar cada caso particular en el contexto de la situación concreta de que se trate.

Pensamos que se podría resumir el problema (no la solución del problema) que plantea la *relación entre política internacional y soberanía de los estados* de la siguiente manera:

La idea de soberanía, desde el tiempo de Carr al nuestro, es obvio que se ha flexibilizado, la praxis así lo muestra. El análisis de Krasner es útil para comprender esta evolución. Pero no necesariamente hay que estar de acuerdo con Krasner en que se trata de una *hipocresía organizada*. La idea de *norma*, tanto en moral como en derecho, no supone que *en la práctica* el mandato no pueda ser violado. El *moralista* y el *jurista* saben perfectamente y conocen de casos en que tal cosa ocurre. El derecho establece la coacción para prevenir, o en la ocurrencia del caso, sancionar, la infracción de la norma jurídica. La moral carece del recurso coactivo. Lo que la idea de norma (moral o jurídica) sí implica es que no es admisible no admitir la racionalidad del mandato mismo, es decir, la *racionalidad del deber* de realizar una determinada conducta, activa u omisiva. Tanto la norma moral como la norma jurídica son principios rectores de la conducta humana, sancionables externamente en el caso del derecho, no sancionables externamente en el caso de la moral. Pero la infracción de tales normas no las priva del carácter racional de sus mandatos, del carácter racional del deber

conductual que ellas imponen. Por consiguiente, aceptar, con base en los hechos, que la soberanía de los estados débiles haya sido violada frecuentemente por los estados fuertes y que pueda serlo en el futuro no significa, contra lo que piensa Krasner, que un sistema de relaciones internacionales que propugne la soberanía de los estados, entendida en la cuádruple acepción que el mismo Krasner explica, signifique que tal sistema sea un sistema de hipocresía organizada. Si tal cosa se admitiera, habría que concluir que todo sistema moral o jurídico es un sistema de hipocresía organizada, lo cual es absurdo.

Los “*checks and balances*” contra el uso indebido del poder (militar, económico y de opinión) de las grandes potencias (e incluso de estados no muy poderosos, pero sí militaristas y fabricantes de armas de destrucción masiva) contra estados débiles, atentatorio contra la autonomía de éstos, contrapesos aquellos muy difíciles de lograr, y a la búsqueda de los cuales se han venido dando, y se seguirán dando, los inefables “debates” entre los doctrinarios de la política internacional y de las relaciones internacionales, no pueden ser otros que los que puedan derivarse de la moralidad internacional, tal como Carr la entiende. Sin que ello implique, y en esto adherimos a la tesis de Carr, la ilusión de creer que la moralidad internacional pueda, *sin poder real*, ser garante del orden internacional. En este sentido puede recordarse que en materia de *administración de justicia* es un principio jurídico admitido en doctrina y establecido en los códigos procesales, que la decisión judicial debe aplicarse *incluso con el uso de la fuerza pública*. Por eso pienso que Carr ha debido agregar que esa moralidad internacional debe quedar inmersa en una normativa jurídica internacional cuyo cumplimiento esté garantizado por la aplicación eventual del poder.¹³¹ Sabemos que Carr escribió la obra que comentamos en 1939. No existía la Organización de las Naciones Unidas, por una parte, y por otra, Carr lo que tenía a la vista era lo que para él había sido el estruendoso fracaso de la Liga de las Naciones. De modo que no encontramos en sus obra ninguna sugerencia a favor de una organización internacional que pudiera eventualmente instrumentar jurídicamente normativas de aplicación universal. Se limita, pues, Carr a sugerir la moralidad internacional como contrapeso al poder en las relaciones internacionales. No se trata sin embargo, en la tesis de Carr sobre la moralidad internacional como contrapeso del poder, de una moralidad altruista que minimizara o incluso llegara a prescindir del poder (para Carr fue ésta una de las causas del fracaso de la Liga de las Naciones, el *utopismo*), sino de una moralidad que admite el poder como elemento esencial de la política internacional, pero que tiene muy en cuenta los efectos que un poder incontrolado puede causar. Por eso, como hemos visto, Carr dice que cualquier orden moral internacional debe descansar en alguna hegemonía de poder. No obstante, agrega, esta hegemonía, al igual que la supremacía de una clase gobernante dentro de un Estado, es en ella misma un reto para aquellos que no la comparten; ella debe, si ha de sobrevivir, contener un

¹³¹ Esta opinión que aquí adelantamos está sujeta a revisión, porque en este ensayo no se han incorporado las reflexiones que pueden surgir de la lectura de la parte cuarta y última de la obra de Carr, “Law and change”.

ANTONIO J. PACHECO AMITESAROVE

elemento de dar-y-tomar, de autosacrificio de parte de aquellos que tienen, que la hará tolerable a los otros miembros de la comunidad mundial. Es a través de este proceso de dar-y-tomar, de buena voluntad en no insistir en todas las prerrogativas de poder, que la moralidad encuentra su base más segura en política internacional, y quizás también en política nacional. Este proceso de dar-y-tomar, dice Carr, también lo hemos visto, debe aplicarse a retos dirigidos al orden existente. Aquellos que se benefician más de ese orden, en el largo plazo sólo pueden esperar mantenerlo haciendo suficientes concesiones para hacerlo tolerable a aquellos que se benefician menos de él; la responsabilidad de velar para que estos cambios ocurran tan lejos como sea posible de manera ordenada, descansa tanto en los defensores como en los retadores.

Por nuestra parte pensamos que este contrapeso que es la moralidad internacional, si se instrumenta en leyes internacionales, cosa que, insistimos, no propone Carr,¹³² sería un modo de adecuarse los estados poderosos al respeto de las distintas clases de soberanía de que nos habla Krasner. No obstante, ¿qué ocurriría cuando un Estado poderoso estimara que esas leyes impiden el logro de sus intereses?

La última palabra no está dicha aún y es posible que no lo esté nunca. La búsqueda de un orden internacional justo continúa.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, H.O. (2001). Héctor Orestes Aguilar. *Carl Schmitt, Teólogo de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica (Prólogo y Selección de Textos de Carl Schmitt por Héctor Orestes Aguilar).

ARISTÓTELES. *Aristotelis Politica*. Recognovit. Brevique Adnotatione Critica Instruxit. W. D. ROSS. Oxonii E Typographeo Clarendoniano (Oxford Classical Texts. Oxford University Press. Oxford, 1978. First published 1957).

BOBBIO, N. *et alii*. (1998). *Diccionario de política*. 2 vols. México: Siglo Veintiuno Editores, (2ª edición en italiano, 1983).

CARR, E.H. (1946). *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*. New York: Harper & Row (Originally published in 1939; second edition 1946).

COX, M., ed. (2000). *E.H. Carr. A Critical Appraisal*. Palgrave. Chippenham, Great Britain: Wiltshire.

GARCÍA-PELAYO, M. (1983). *Idea de la política*. Cuadernos de la Fundación Manuel García-Pelayo, nº 1. Caracas: Fundación García-Pelayo.

¹³² Cf. *supra*, 38, nota 131.

POLÍTICA, PODER Y MORALIDAD INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

HASLAM, J. (1999). *The Vices of Integrity. E.H. Carr. 1892-1982*. London: Verso.

KRASNER, S. (1999). *Sovereignty Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

LALANDE, A. (1972). *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris: PUF.

McNAMARA, R.S. *et ali* (2001). *Wilson's Ghost* (Reducing the Risk of Conflict, Killing, and Catastrophe in the 21st Century). New York: Public Affairs.

NORIA, O. (1999). *La teoría de la representación política del abate Sieyès*. La idea de la voluntad constituyente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello-Universidad Simón Bolívar.

PANTOJA MORÁN, D. (1993). *Escritos políticos de Sieyès* (Introducción, estudio preliminar y compilación por David Pantoja Morán). México: Fondo de Cultura Económica.

POLITEIA (2001). Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Número 27, segundo semestre.