

LA APREHENSION DE LA ESCENA INTERNACIONAL: DESDE LOS
ASUNTOS MUNDIALES HASTA LAS RELACIONES
INTERNACIONALES *

«Las relaciones entre los principales Estados del mundo están convirtiéndose, de modo creciente, en uno de los aspectos más importantes de la vida contemporánea.»

N. J. PADEFORD y
G. A. LINCOLN (1954).

«Los dogmas del tranquilo pasado son inadecuados en el tormentoso presente. Los tiempos que vivimos están llenos de dificultades y es nuestro deber mostrarlos a la altura de los mismos.»

Abraham LINCOLN, en
John F. KENNEDY, *Estrategia de la paz* (1960).

A) PUNTO PREVIO: LO INTERNACIONAL

El dominio científico a estudiar: relaciones internacionales. Pues bien; este dominio viene definido—más o menos—por el adjetivo *internacional*. Término empleado por vez primera—como es tópico—por el inglés Jeremy Bentham (1748-1832), en su *Introduction* a los *Principles of Morals and Legislation*, impresa a fines del xviii; aceptado por el uso diplomático medio siglo más tarde, y con superabundante utilización contemporánea.

No obstante, para una dirección de pensamiento—así, Mathisen—, se trata de un término *nada exacto*. Desde el momento en que hay Estados

* Como en el caso de nuestro estudio aparecido en el número anterior de esta REVISTA, el presente trabajo es fruto—anticipo—de una extensa investigación sobre el tema de las Relaciones internacionales, desarrollada en el marco del Seminario de Estudios Internacionales de la Universidad de Zaragoza.

con varias nacionalidades dentro de sus fronteras, con interrelaciones de grupos étnicos distintos (relaciones *internacionales*, pero que son diferentes a las relaciones *interestatales en sentido estricto*)¹.

Ahora bien; el verdadero sentido de la expresión en Bentham es éste: *nación*, sinónimo de *Estado*. Por lo tanto, se trata—en principio—de relaciones entre los Estados soberanos y entre sus Gobiernos. De ahí la razón de que Nicholas J. Spykman creyese preferible hablar de *relaciones interestatales* («inter-State Relations»). Etc.

Sin embargo, una cosa es real: el continuo empleo del término—una cosa omnipresente—. Lo que es en sí mismo, además, una elocuente, e interesante, indicación de la importancia cada vez mayor de las relaciones entre esos Estados soberanos...

B) EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por encima de todo, hay que destacar un hecho: *el amplio desacuerdo existente sobre una definición del campo de las Relaciones internacionales*². Así lo ha mantenido un estudioso de la materia: Stanley H. Hoffmann.

Sinteticemos las direcciones principales en este dominio:

1) *Disciplina que se ocupa de las Relaciones entre los Estados*. Tachas esgrimidas contra ella:

a) La circunstancia de ser la noción de «Estado» demasiado jurídica y demasiado rígida para desempeñar el papel-criterio en las Relaciones internacionales (M. Virally). Así: *i*) Demasiado jurídica: con la noción de Estado se aportan demasiadas controversias sobre su naturaleza, su personalidad, su soberanía, etc., que invaden la materia de las Relaciones internacionales y provocan una irrupción de la problemática conceptual del Derecho internacional, que—precisamente—se quiere superar (en el más amplio sentido). *ii*) Demasiado rígida: utilizada tal noción con lógico rigor, conduce a reducir las relaciones internacionales a las solas relaciones *públicas* (en tanto que sinónimas de las relaciones interestatales).

¹ B. H. M. VLEKKE: «Quelques aspects théoriques de l'étude des relations internationales», *Politique Etrangère*, París, 1962, 3, p. 230; T. MATHISEN: *Methodology in the Study of International Relations*, Oslo, 1959, p. 1, etc.

² No se olvide lo que decía Quincy Wright en 1955: «Las Relaciones internacionales son hoy una disciplina en proceso de formación.»

b) La circunstancia de que los Estados no sean bloques monolíticos y de que los reales autores de las decisiones en Política exterior sean—dentro de los Estados y, frecuentemente, al lado de ellos—simples individuos o grupos de intereses o grupos ideológicos.

2) De ahí otra dirección doctrinal: la que ve en el *poder* el criterio de la Política—de la Política internacional—y define, así, las Relaciones internacionales como *la disciplina que se ocupa de las relaciones entre los Estados desde la perspectiva del poder estatal*. En este sentido, las relaciones internacionales serían aquellas que *escapan a la dominación de un poder político único*. Es en esto en lo que se diferencian de todas las relaciones de simple orden interno (en particular, eliminación de las relaciones que se establecen en el interior de un Estado federal). Facetas del asunto:

a) Ventaja de esta orientación: la idea del poder estatal entendido como *poder eminentemente político* permite obviar los peligros de un juridicismo estrecho, a la par que permite una aprehensión más directa y clara de la realidad internacional (es la posición de un M. Virally).

b) Tacha: no siempre resulta evidente que una actividad implique al poder, estatal o no (cuándo, etc.). Por ejemplo, está bastante claro que las comunicaciones postales internacionales no implican—en buena lógica—al poder de los Estados. Pero, por otra parte, está claro que el comercio internacional entra hoy decisivamente en el cuadro de la Política de poder, mientras no ocurría así en el siglo XIX. La cosa se debe al hecho de que, en la pasada centuria, el Derecho internacional y la Política internacional funcionaban—en una gran medida, en un grado fundamental—bajo el supuesto de que las actividades comerciales de los ciudadanos de los distintos Estados no afectaban—al menos directamente—al poder de los Estados, excepto en los casos de incidentes en que tales ciudadanos eran víctimas de un Estado extranjero.

3) Por tanto, no sorprenderá que, para evitar tales dificultades, se configuren—en otra dirección de pensamiento: matiz de la anterior—las relaciones internacionales como *las «relaciones entre grupos de poder»* (Quincy Wright). En tal perspectiva, las relaciones internacionales podrían definirse como *las relaciones que se establecen entre grupos políticos distintos o entre sus miembros—reunidos en grupos «secundarios» principalmente—o entre*

grupos que ejerzan «algún grado de poder independiente y de iniciativa». Aspectos de la cuestión:

a) Ventajas de esta concepción: i) No desdeñar ningún aspecto importante de las relaciones que no son estrictamente inter-Estados. ii) Aprehensión en toda su integridad de situaciones como la guerra civil u otras situaciones ambiguas que el simple criterio jurídico de «Estado» lleva a ignorar.

b) Críticas a esa concepción: i) Por un lado, concepción demasiado amplia. Nos encontramos ante una orientación de ámbito tan amplio que pronto surge la necesidad de precisiones operacionales: precisar el concepto de *grupos de poder*; distinguir entre *relaciones de poder* y *relaciones de no-poder* (¿políticas y no-políticas?), etc.; definir *poder político*, etc. ii) Por otro lado, concepción que no da cuenta cabal del *real predominio de las relaciones inter-Estados en el complejo de las relaciones internacionales*. iii) De menor importancia, el problema de la entidad de ese elemento *distinto* de la antedicha definición. En unos casos puede ser importante. En otros, despreciable.

4) Una línea de definición más circunstanciada es la del profesor Vlekke. A su juicio, *las relaciones internacionales comprenden no sólo las relaciones entre Estados soberanos, sino entre las «comunidades políticas»*, teniendo en cuenta los factores no gubernamentales que influyen en las relaciones internacionales y también las relaciones con las comunidades políticas que no poseen —o que no poseen todavía— los rasgos característicos de «Estado».

En este contexto cabe citar la construcción de F. Gross³, quien perfila las relaciones internacionales como *relaciones interestatales* y *relaciones intergrupales*. Aspectos de su teoría:

a) Las relaciones internacionales vistas como *relaciones interpolíticas*. El toque fundamental, éste: se trata de relaciones entre instituciones complejas integrales *con un monopolio del poder físico*—Estados—. En efecto, el Estado posee el monopolio del «poder físico legítimo». (Véase también esta idea en Raymond Aron, etc.) Esto es, controla los medios de violencia y de la fuerza física, las armas y los hombres. En resumen, la estructura militar. Faceta peculiar que hace que *las relaciones entre los Estados sean distintas de las relaciones entre todos los grupos*.

³ Cf. F. Gross: «The Sociology of International Relations: Research and Study», *International Social Science Journal*, París, 12, 2, 1960, pp. 269 y ss.

b) Ahora bien; el campo de las relaciones internacionales no se limita al campo de las relaciones políticas (relaciones interestatales). *Hay también las relaciones intergrupales*: relaciones entre instituciones, grupos o «colectividades abstractas», utilizando conceptos de Wiese para *agregados sociales privados de «estructura»*, pero unidos por intereses o valores (tales como nacionalidades—relaciones entre naciones-cultura, frente a las relaciones interestatales o relaciones entre naciones-Estado—, clases sociales, etc.).

c) «Compleja naturaleza de las relaciones internacionales modernas», pues, como ha advertido Gross. A este respecto no hay sino pensar—particularmente—en *las relaciones con, o entre, grupos económicos* (como Bancos), que reflejan sus intereses; en *las relaciones entre, o con, movimientos sociopolíticos* (como los partidos políticos), que reflejan sus valores comunes (ideologías), y, o, sus intereses comunes, etc. Resumiendo: relaciones que no son interpolíticas—en tanto que interestatales—, puesto que son decididas por grupos «privados», no por los Estados o por los Gobiernos. Grupos «privados», en suma, que son de «estructura» diferente a la del Estado: no posesión del control legítimo de los medios de violencia física (perfil clave).

En conclusión, debe tenerse muy presente que *las relaciones internacionales no se despliegan como bloques separados: las relaciones interestatales y las relaciones intergrupales se entremezclan y se influyen recíprocamente*. El Estado influye en las relaciones políticas y económicas, mientras los movimientos o grupos económicos y político-sociales tienen su influencia en la política del Estado, etc.

5) Ahora bien; tras esa larga—pero sugerente, y necesaria—explicación, cabe ir en pos de una precisión. Esta: la de concebir las Relaciones internacionales como *una disciplina que se ocupa de las relaciones entre todos los grupos, en tanto que esas relaciones afecten a la sociedad internacional, y solamente cuando tales relaciones entre grupos sean verdaderamente importantes para la sociedad mundial*. Sin embargo, genio del distinguo: valoración de la importancia. Aparte de la necesidad de definir la *sociedad mundial*, etc. En esta ruta encontramos que Jacques Vernant identifica el estudio de las relaciones internacionales con el estudio de la sociedad internacional. Pues bien; este especialista nos dice cómo concibe ese estudio de la sociedad internacional: como «*descripción de la estructura estatal de las relaciones internacionales inter-Estados*» (sic). Lo que no termina por aclararnos mucho la cuestión. Aunque después nos habla del estudio de la

sociedad internacional como «*esquisse de una dinámica de las relaciones de todo género entre Estados y entre naciones*»...

Lo cual nos lleva a reconocer que, siendo una concepción más completa que las precedentemente registradas, no incluye todos los factores determinantes en la arena interestatal contemporánea.

6) Por todo eso, vayamos a la línea doctrinal de la definición *amplia, general*. O sea, una definición para propósitos prácticos, *puramente operacionales*. Una muestra puede ser la representada por la concepción de Franco Fornari⁴. Para este autor, la disciplina de las Relaciones internacionales «puede definirse, *grosso modo*, como el estudio del *comportamiento de los Estados* y de los *factores* que determinan sus formas de interacción, sobre todo las conflictivas». Pues bien; vemos que en la construcción de Fornari entran a formar parte los Estados, punto clásico, pero concreto. Ahora bien; también entran a formar parte otros *factores*: expresión de gran amplitud.

Con todo, para esos propósitos prácticos, nos parece más omnicompreensiva, más completa, la definición ofrecida por el mentado Stanley H. Hoffman: la disciplina de las Relaciones internacionales se ocupa del *poder de las unidades básicas en que el mundo está dividido* y de los *factores* y de las *actividades que afectan a la Política exterior de los Estados*. Fórmula que nos indica que las Relaciones internacionales deben tratar—por ejemplo—de grupos privados como la *United Fruit Company* o de entramados como la Internacional Socialista, pero no necesariamente de la Asociación Internacional de Ciencia Política—al menos hasta que los *political scientists* desempeñen decisivamente el papel de eminencias grises, o el de «ingenieros sociales», al que algunos de ellos aspiran (por más que haya ya algún ejemplo de este tipo: así, en la superpotencia estadounidense).

7) Por lo demás, una advertencia final: la singularidad de que dentro de un mismo autor se hayan registrado variantes en su concepción de las relaciones internacionales. Una verdadera evolución. Tenemos, como prueba representativa, la trayectoria de Arnold Toynbee. Veamos:

a) Primeramente, en los años veinte, Toynbee concebía las relaciones internacionales como un campo estrictamente limitado: «las relaciones entre Estados independientes [y] soberanos».

b) Después, en los treinta, el historiador británico alteró esta definición

⁴ Cons. FRANCO FORNARI: *La desmitificación de la paz y de la guerra*, Barcelona, DOPESA, 1971, p. 197.

y abandonó la distinción entre asuntos internos y asuntos exteriores. (Y la cosa es que a esa misma conclusión llegaba un autor americano, aunque fuera en 1940: Edward M. Earle. Este sostenía: «no hay clara dicotomía entre los asuntos internos y los asuntos exteriores».) La realidad es que Toynbee quedaba impresionado—en 1933—por los dos acontecimientos más salientes en las relaciones internacionales de los treinta: la depresión americana y la revolución política alemana. Ninguno de esos acontecimientos podía ser aprehendido adecuadamente en el marco de las relaciones internacionales siguiendo la definición de la primera época. Por consiguiente, nuevo enfoque: *siempre que los asuntos interiores de un Estado afectan a la virtual distribución mundial de poder se convierten en un tema «bona fide» de relaciones internacionales*. Pero sólo entonces⁵.

En este punto el pensador inglés argumentó que *la mutua interpenetración de asuntos internos y asuntos exteriores había venido a ser la regla más que la excepción*. El episodio histórico que más confirmaba esa creencia era la guerra de España de 1936-1939.

c) Una tercera concepción de las relaciones internacionales es ésta: i) existencia de un tipo de *relaciones internacionales entre comunidades de una misma civilización*, dentro de una misma civilización; ii) existencia de otro tipo de *relaciones internacionales entre civilizaciones*⁶, con una singularidad aquí: también un oteador de los problemas mundiales contemporáneos como Lester B. Pearson se ocupaba de esta temática, etc.

⁵ Advértase cómo para un buen conocedor de la materia como el profesor GARCÍA ARIAS, relación internacional es todo aspecto de la sociedad nacional que *trasciende más allá de las fronteras del país*. Vid. Luis GARCÍA ARIAS: *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*. Cursillo en el curso de 1956 de la Universidad de Valladolid en Vitoria. Vid. reseña en *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, X, 3, 1957, pp. 489-490. El punto clave aquí: el elemento *trasciende*. Dirección de pensamiento que sigue atrayendo el interés de los autores. Por ejemplo, el profesor Roger PINTO se mueve en esta línea, aunque en forma menos clara. Para él es relación internacional «toda relación social que traspase—al menos, por uno de sus componentes—el cuadro de una *sociedad política* determinada». Precizando más: «Una relación social es internacional cuando pone frente a frente a actores que pertenecen a *sociedades políticas* distintas». Cons. Roger PINTO: *Le Droit des relations internationales*, París, Payot, 1972, pp. 27 y 25.

⁶ En todo caso, quien quiera más pormenores al respecto puede consultar el estudio de Kenneth W. THOMPSON: «Toynbee and the Theory of International Politics», en Stanley H. HOFFMANN, editor: *Contemporary Theory in International Relations*, Prentice-Hall, 1960, pp. 94-95.

C) LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA

1) *Asuntos mundiales*. Término que engloba *toda* la gama de cuestiones del mundo. Denominación que siguen: a) Centros tan importantes como el *London Institute of World Affairs* (que se remonta a 1934) y el *Indian Council of World Affairs* (Nueva Delhi, creado en 1943). Y que no son los únicos. b) Publicaciones como *World Affairs* (Washington, American Peace Society), *World Affairs Interpreter* (Los Angeles), *Swiss Review of World Affairs* (Zurich), *The Year Book of World Affairs* (Londres, I. of W. A.), etcétera.

Objeciones al término:

a) Existencia de *relaciones internacionales que no son relaciones mundiales*. Por ejemplo, las relaciones anglo-americanas, las relaciones interárabes, las relaciones interamericanas, las relaciones interafricanas, etc. (aunque haya de reconocerse—en buena fe— que estas relaciones no-mundiales tienen *impacto sobre el mundo*).

b) Fallo en no poder comprender los problemas dominantes en las *relaciones entre grandes grupos que no son mundiales*, que no son globales (grupos regionales: funcionales o políticos), en rivalidad unos con otros por la dominación de la vida de la Humanidad (aunque haya de reconocerse, parejamente, lo mismo que en el punto anterior).

c) El no caber presumir para la Humanidad un previsible futuro reducido a una masa uniforme *mundial*, a la vista de las múltiples diferencias existentes en el mundo—desde geografía y cultura hasta recursos y tradiciones políticas.

Ahora bien; en todas esas objeciones late *una visión estrechamente literal* de los asuntos mundiales. La verdad es que lo que realmente tiene entidad para alcanzar—en el amplio campo de la Política, se entiende—relieve «mundial»—saliendo de lo estrictamente «interno»—ha de tener—necesariamente—dimensión «internacional», en la forma que sea, y—por lo tanto—resulta digno de ser tenido en cuenta, y estudiado, por el observador—del político al profesor—de la dinámica internacional.

2) *Asuntos internacionales*. Término que abarca *toda clase de relaciones atravesando los límites estatales*⁷, ya sean materias jurídicas, políticas, eco-

⁷ Cons. T. MATHISEN, cit. ant., p. 1.

nómicas o de otro carácter, ya sean oficiales o privadas. Aunque—como ha dicho G. Schwarzenberger⁸—es la expresión más cercana a la de Relaciones internacionales, ha de verse que pone un acento menor en la interdependencia de las entidades que se encuentran dentro de la sociedad internacional. Aparte de la tacha hecha al término *internacional*.

Sin embargo, nos encontramos ante un término que adoptan centros de tanta solera, y raigambre, como el *Royal Institute of International Affairs*, de Londres, y el *Canadian Institute of International Affairs* (Toronto, 1928) y, por lo demás, otros Institutos de los primeros países miembros de la Commonwealth. Aparte de otros como el *Instituto Polaco de Asuntos Internacionales* (1947), el *Pakistan Institute of International Affairs* (1947), el *Israeli Institute of International Affairs* (1969), etc. Y que siguen publicaciones como *International Affairs* de Londres (RIIA); *International Affairs* de Moscú (Editora Znanye), el *Annuaire Polonais des Affaires Internationales* (Varsovia, IPAI), el *Columbia Journal of International Affairs* (New York School of International Affairs), las *Current Notes on International Affairs* (Camberra, Department of External Affairs), el *Indian Year Book of International Affairs*, la *Survey of International Affairs* (Londres, RIIA), etc.

3) *Vida internacional*. Término que utiliza un M. Merle (1963) o una revista como *La Vie Internationale*, de Moscú. Expresión que da la sensación de cosa concreta, de hechos, de dinamismo, de movimiento, de algo fundamentalmente existencial (bien distinto a cosa inerte o a construcciones abstractas de gabinete, etc.). Término que parece comprender toda la gama de cuestiones interestatales *vivas*, pero también todos los asuntos políticos del mundo contemporáneo—lo *vivo*—, siempre que no sean estrictamente los del propio país (así, una simple crisis política o económica en un país extranjero, sin trascendencia sensible fuera de él).

4) *Estudios internacionales*. Un término emparentado con el de *Asuntos internacionales*. El tono de esta denominación lo da lo *internacional*. (Extremo que queda explicado en nuestra estimación en párrafo anterior.) Y lo particular de esta denominación es el acento puesto—precisamente—en la investigación, en la enseñanza, en la valoración de los diversos aspectos de la dinámica internacional.

⁸ Vid. George SCHWARZENBERGER: *Power Politics. A Survey of International Society*, Londres, Stevens, 1951, p. 5.

Por lo demás, término utilizado frecuentemente por instituciones consagradas a la evaluación de esa dinámica internacional. Siguen esta directriz: a) Centros como el *Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales* de Ginebra (fundado en 1927), el *Center for International Studies* de Princeton (fundado en 1951), la *Indian School of International Studies* (Nueva Delhi), el *David Davies Memorial Institute of International Studies* (Londres), el *Instituto Japonés de Estudios Internacionales* (Tokio, 1959), el *Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México* (1961), el *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, el *Instituto Europeo de Altos Estudios Internacionales* de Niza (1968), el *Centro de Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática de España*, el *Center for International Studies* de la Universidad de Missouri (St. Louis), etc. b) Publicaciones como *International Studies* (Nueva Delhi), *International Studies Quarterly* (la revista oficial de la *International Studies Association*), *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile-Buenos Aires, IEI), la *Revue Roumaine d'Etudes Internationales* (Bucarest), *Etudes Internationales* de la Universidad Laval (Canadá) y de Ginebra (Anales).

Parejamente, es una línea seguida en España. Así:

i) En el campo de la alta enseñanza: la Sección de *Estudios internacionales* de la Escuela Diplomática: una empresa reciente. Con un diploma de estudios internacionales, tras dos cursos académicos: cada uno de ellos comprende estudios en la llamada Rama jurídica, en la llamada Rama histórico-política y en la llamada Rama económica. Por otra parte, estudios que comprenden cursos básicos y cursos monográficos «sobre cuestiones muy concretas de imprescindible referencia o manejo en la actividad práctica». Aspecto llamativo de este punto: estudios abiertos solamente a posgraduados. Futuro: consolidable, fortificable...

ii) En un campo mixto docente-investigador: algunos Seminarios universitarios de *Estudios internacionales*, como el «Jordán de Asso», de Zaragoza, creado en 1953, por obra del profesor García Arias), y, hasta el curso 1967-1968, una fructífera empresa de gran actividad en el amplio dominio de las Relaciones internacionales, o el «Alvaro Pelayo», de Santiago de Compostela, creado en 1954 (por obra del profesor Barcia Trelles). Punto llamativo: su directa vinculación a las cátedras de Derecho internacional de las respectivas Facultades de Derecho. Con todo, piénsese que ésta es la tónica seguida por cuerpo de tan alta categoría científica como la Academia

de Derecho Internacional de La Haya. Esta creaba en 1957—en su seno y en el cuadro de sus enseñanzas—un Centro de estudio y de investigación de Derecho internacional y de Relaciones internacionales. Aunque justo sea decir que el Centro no ha dado de sí todo lo deseable, en estricto punto de vista del especialista de las Relaciones internacionales.

iii) En el plano privado: la *Sociedad de Estudios Internacionales* (Madrid), entidad fundada en 1934 «para promover el análisis y exposición de las cuestiones mundiales y de las relaciones exteriores», prestando preferente atención a las cuestiones de interés práctico, con cursos académicos (octubre-mayo). Por lo demás, *Estudios internacionales* fue el rótulo de los cuadernos de esta Sociedad, aparecidos en los años cuarenta.

Al mismo tiempo, *Estudios Internacionales* era el título de la revista del grupo español de la Unión Católica de Estudios Internacionales, con el objetivo de dedicarse «al estudio de las cuestiones internacionales» bajo «los principios doctrinales del catolicismo» (1933).

No obstante, en este punto, hemos de subrayar la atención puesta en el presente sobre la tendencia de los estudios internacionales⁹. Incluso con la presencia de una *International Studies Association*, de la que es presidente William T. R. Fox. Movimiento presente, cuyas características principales son:

i) Dirección que intenta superar el marco «excluyente» de las Relaciones internacionales, en tanto que disciplina preocupada—prueba: Chicago, Yale y la London School of Economics—por diferenciar su identidad de la Ciencia política, de la Sociología, etc. A este respecto, recuérdese la opinión de C. A. W. Manning. Para él, las Relaciones internacionales son una naciente disciplina tan diferente de la Ciencia política y de la Sociología como estas dos disciplinas lo son entre sí.

ii) Configuración de los estudios internacionales como un término «incluyente» e «integrativo».

iii) Ante esto último, directriz que exige un método interdisciplinario. En este sentido resulta curioso notar que los adelantados en el campo de los estudios internacionales—Karl Deutsch, Morton Kaplan, Kenneth Boulding, Thomas Schelling—han dominado más de una Ciencia social—en método, etc.

⁹ Ya hemos recogido este tema en «Presupuestos e implicaciones de una escena internacional tripolar» en esta REVISTA, 128, julio-agosto 1973, p. 54. Insistimos en él, a fin de dar al lector una idea justa del rumbo actual en este orden de cosas.

iv) Tendencia singularmente estadounidense, aunque no exclusivamente estadounidense. Deseo expresado en los Estados Unidos: que sea realmente cosmopolita.

Línea que cuenta incluso con *una variante*: la de los *estudios políticos internacionales*. Por ejemplo, en la veterana *Rivista di Studi Politici Internazionali* (Florencia).

5) *Política mundial*. Término que han seguido autores como Paul Reinsch (1900), H. A. Gibbons (1922), Th. J. Kalijarvi (1942, etc.). En otro orden de cosas, cabe mencionar el *Institute of World Polity* de la Georgetown University (Washington, D. C.). En el capítulo de las publicaciones, el perfil más llamativo y actual es la importante revista *World Politics* de Princeton.

Término *ambivalente*, con dos acepciones: a) La acción general que desarrolla un Estado *respecto de los demás Estados*, pero *de alcance mundial*. Así se dice que una característica de las Superpotencias es su política *mundial*, extendida a todo el mundo y a todas las cuestiones. b) Aquellas determinadas acciones del Estado que se proyectan *al mundo*, aquellas relaciones internacionales que tienen un relieve *mundial* o aquellos acontecimientos de influencia *mundial*. Cuestión de distingo y matización. Dentro de lo cual entra la circunstancia de que tal proyección *mundial* ha de tomarse en un sentido amplio: proyección *en el mundo*, no necesariamente *en todo el mundo*.

6) *Política internacional*. Denominación que siguen: a) Autores como C. Deslile Burns (1920), Frederick L. Schuman (1933 y subsiguientemente), Walter R. Sharp y Grayson L. Kirk (1940 y posteriormente), F. Dehousse (1945), Hans J. Morgenthau (*Politics among Nations*, 1948 y después), Charles O. Lerche (1956), M. Amadeo (1970), Adriano Moreira (1970), etc. b) Centros como el *Instituto per gli Studi di Politica Internazionale* (Milán, 1933) o Institutos como el de Belgrado (aunque con el aditivo—lógico, dadas sus premisas ideológicas— de la Economía: Institutos de Política y de Economía internacionales). c) Publicaciones como *Política Internacional* de Belgrado, de Bergen, de La Habana, de Madrid, de Milán-Florencia; como la *Revista Brasileira de Política Internacional* (Río de Janeiro, I. B. R. I.) o como el *Anuario di Politica Internazionale* (Milán).

Facetas a tener en cuenta:

a) Una precisión previa: estamos también ante una expresión *ambivalente*¹⁰. Puede significar dos cosas estrechamente ligadas, pero no idénticas:

i) La acción que desarrolla un Estado respecto de los demás, etc. Aceptación ésta que responde mejor a la expresión *Política exterior*.

ii) Relaciones entre los Estados y entre los Estados y las Organizaciones internacionales. En este sentido se ha dicho que el término *Política internacional* encuadra las *relaciones políticas*—oficiales—*entre Estados*.

Hecha esa advertencia, vayamos a otras aclaraciones. Así:

b) Se trata de una expresión más restringida que la de *Asuntos internacionales*. La palabra *política* implica un sentido más restringido que *asuntos*, ya que parece excluir los asuntos internacionales no políticos¹¹, pero que, sin embargo, pueden afectar a la sociedad internacional y, por tal razón, caer dentro del marco de *lo internacional*. Es la postura de G. Schwarzenberger¹².

c) Parejamente, término más restringido que el de *Relaciones internacionales*. O sea, *el estudio de la Política internacional es parte del campo más amplio del estudio de las relaciones internacionales*. Es la línea de pensamiento de autores como R. Coste, A. Moreira¹³, etc. Interesante es la configuración de Norman J. Padelford y George A. Lincoln: «International Politics: *Foundations of International Relations*» (Nueva York, Macmillan, 1954, etc.). Pues bien, estos autores describen las relaciones—*relationships* más exactamente—entre los Estados como «Política internacional», como «la interacción de las políticas de los Estados». «Este es el núcleo de las relaciones internacionales contemporáneas»¹⁴.

Matizando más, tenemos que para el profesor García Arias *la Política*

¹⁰ Posición de Mario AMADEO: *Política internacional. Los principios y los hechos*. Buenos Aires, Instituto Argentino de Cultura Hispánica, 1970, p. 29.

¹¹ Vid. T. MATHISEN, cit. ant., p. 2. En este sentido, la Política internacional no comprendería más que el conjunto de relaciones entre poderes *políticos*. Lo que puede parecer no exacto, pensando en que el toque político, más que darlo el carácter de los sujetos implicados en las relaciones, debe darlo el *contenido objetivo* de esas relaciones. Pero ¿qué criterio nos va a permitir aprehender ese contenido? ¿No va a ser, a la *postre*, el del *poder*? Lo que nos conduce a la cuestión de los detentadores del poder: a los poderes políticos...

¹² Cons. G. SCHWARZENBERGER, cit. ant., p. 5.

¹³ Vid. Adriano MOREIRA: *Política internacional*, Oporto, Portucalense Editora, 1970, página 27.

¹⁴ Vid. la página 4 de la mentada edición de 1954.

*internacional es un aspecto de las relaciones internacionales en el que se halla presente la idea de poder*¹⁵.

d) Identificación de las relaciones internacionales con la Política internacional. Existencia de tratadistas como Morgenthau, para los cuales *las relaciones internacionales se convierten en Política internacional, se identifican con la Política internacional en sentido amplio*. Es el criterio mantenido por A. Moreira. Stanley H. Hoffmann¹⁶ utiliza indiferentemente la expresión *relaciones internacionales* y *Política internacional*¹⁷. En una variante de esto, obsérvese cómo Charles de Visscher habla de la «visión *exclusivamente política* de las relaciones internacionales». Y da la explicación de tal situación: ser una visión que «procede de la razón de Estado». En esta misma ruta, adviértase cómo para el citado N. J. Spykman, «las relaciones internacionales son un concepto *político*», etc.

Ahora bien, hay una explicación para tal actitud de identificación. Con M. Amadeo, ésta: si bien muchos asuntos que se engloban en las relaciones internacionales carecen *aparentemente* de contenido político, la circunstancia de que esos asuntos se refieran a unidades *políticas*—de poder a poder, etc.—hace que se «*politicen*»: *política* económica, *política cultural*, etc. Asimismo, el hecho de que las relaciones «internacionales» que no se realizan entre poderes *políticos*, siempre se hallan *condicionadas*—directa o indirectamente—por las relaciones interestatales *stricto sensu*¹⁸. Con lo que puede decirse, con un criterio amplio, que en el ámbito de la Política internacional caben *todas* las relaciones «internacionales».

No obstante, ha de saberse que esta adición de estudio de las «restantes» relaciones internacionales a la Política internacional se produce—en el sentir del citado Moreira, por ejemplo—«accidentalmente»¹⁹...

Incluso hay autores, como el mentado Amadeo, que sostienen la *propiedad del término «Política internacional» frente al de «Relaciones internacionales»*,

¹⁵ Cons. L. GARCÍA ARIAS, cit. ant., p. 490.

¹⁶ Vid. S. H. HOFFMANN, cit. ant., pp. 4-5.

¹⁷ Un detalle sintomático: la *Introduction à l'histoire des relations internationales*, de P. RENOUVIN y J. B. DUROSELLE (Colin, 1964) se convierte en la versión española (Rialp, Madrid, 1968) en *Introducción a la Política internacional*. Con la advertencia de que la obra empieza diciendo: «El estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de analizar y explicar las relaciones entre las comunidades políticas organizadas en el ámbito de un territorio; es decir, entre los Estados...» (p. i).

¹⁸ Cons. CHARLES DE VISSCHER: *Theory and Reality in Public International Law* (trad. de P. E. CORBETT), Princeton University Press, 1968, p. 8.

¹⁹ Vid. A. MOREIRA, cit. ant., p. 28.

pues si bien la vida de relación internacional se halla integrada por multitud de asuntos que carecen —a *primera vista*— de significación política (vinculaciones de orden económico, científico o cultural), *el trato entre los Estados es*—en última instancia—*siempre*—cualquiera que sea la materia sobre la que verse—*de naturaleza política*.

e) Pues bien, registro de incluso la existencia de una orientación doctrinal, consistente, desde la perspectiva de la acepción de la actividad internacional desarrollada por un Estado—es decir, por *cada Estado*—, en establecer *diferencias de matiz entre Política internacional y Política exterior*. Así lo hace—aunque, en verdad, nada claramente—el brasileño J. A. de Araújo Castro²⁰. Efectivamente, para este miembro del Cuerpo diplomático brasileño: *i)* la Política exterior es una Política *actuante, al servicio de cada Estado*, en promoción de los intereses *nacionales* en el plano exterior: toque en función del *Estado considerado individualmente*; *ii)* mientras la Política internacional trata de la definición de la Política de un Estado en relación a los otros países del mundo, de la definición de una norma de conducta nacional *en el ámbito de la sociedad de naciones*. En último análisis, la Política internacional no mira sino a «una plena afirmación [nacional] en la comunidad de naciones». Toque, pues, *nacional, pero en función de la comunidad internacional, de la sociedad interestatal*.

Ahora bien, la cosa no queda meridianamente aclarada cuando se nos dice además que: *i)* La Política internacional tiene por objetivo la promoción de «*la defensa activa de los intereses nacionales*» (a lo que, en tanto que no se establezca un sistema de justicia distributiva entre los Estados, tiene derecho y tal vez incluso deber). *ii)* La Política internacional tiene como objetivo el *remover cualesquiera obstáculos* que puedan presentarse al pleno desarrollo económico, tecnológico y científico del país, a la preservación de su herencia cultural, y de su identidad nacional, como país soberano, y a la afirmación y el crecimiento de su poder nacional. *iii)* La Política internacional de un país «tiene como objetivo primordial *la neutralización de todos los factores exteriores que puedan contribuir a limitar su poder nacional*» (en tanto que poder militar, poder político, poder económico, poder científico y tecnológico). Menos mal que el autor afirma lo siguiente: *no resulta fácil distinguir la Política exterior de la Política internacional*: *α)* «En el terreno

²⁰ Cons. J. A. DE ARAÚJO CASTRO: «O congelamento do Poder mundial», *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 33, enero 1972, pp. 8-9, 22 y 30.

político, los límites son siempre fluidos y nunca se presentan con rigor y nitidez.» β) «En realidad, la acción exterior es una sola» acción, con aspectos y proyecciones apenas diferentes. γ) En resumen, «la Política exterior y la Política internacional... se complementan, al modo como en el campo específico de la seguridad se complementan *la táctica y la estrategia*».

7) *Relaciones políticas internacionales*. N. J. Spykman, por ejemplo, distingue, al lado de las relaciones internacionales, las relaciones *políticas* internacionales, en el sentido de relaciones en las que el Estado aparece como *la inmediata unidad de la conducta política*.

8) *Política de poder*. Término que adoptan hombres de notoria reputación científica, como G. Schwarzenberger (1941 y subsiguientemente) y Martin Wight (1946).

Política de poder, que es esto: *las relaciones entre Potencias independientes*. Concepto basado en dos condiciones: *a*) unidades independientes que no reconocen superior político por encima de ellas (llamadas Estados, naciones, países o Potencias); *b*) relaciones continuadas y organizadas entre ellas: un complicado sistema de relaciones (ahora, paz; ahora, guerra).

Advertencia: frecuente uso de la expresión *Política de poder* en un sentido *odioso*: no las relaciones entre las Potencias independientes, sino *algo más siniestro*: Política de fuerza (en una traducción del término teutón *Machtpolitik*)²¹. Se trata de la conducción de las relaciones internacionales *por la fuerza o la amenaza de la fuerza*, sin consideración al Derecho y a la justicia. Ciertamente lo que distingue la historia moderna de, por ejemplo, la historia medieval es el predominio de la idea de poder sobre la idea de Derecho, etc. El mismo término *Potencia*, para describir a un Estado en su aspecto internacional, es bien significativo²².

9) *Política exterior o extranjera* (Foreign Policy, Politique Etrangère, etc.). Término que designa la actividad internacional que desarrolla cada país. Y término que ha sido escogido como denominación por Centros como el *Foreign Policy Research Institute* de la Universidad de Pennsylvania (establecido en febrero de 1955), la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*

²¹ Es el gran tema potencia-poder, en el que trabajamos actualmente y al que —*Deo volente*— dedicaremos pronto un estudio.

²² Cons., por ejemplo, Martin WIGHT: *Power Politics*, Londres, RIIA, folleto, 1946, páginas 7-11 y 61-66.

(Bonn, 1955); el *Centre d'Etudes de Politique Etrangère* (París, 1935); y por publicaciones como *Aussenpolitik* (de Hamburgo), *Politique Etrangère* (de París, CEPE), *Chronique de Politique Etrangère* (Bruselas, IRRI) y la *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*.

Aspectos:

a) Para una línea de pensamiento, representada por Blühdorn, la Política exterior se identifica con las relaciones internacionales. Es decir, *relaciones internacionales* y *Política exterior* son términos sinónimos.

b) Para autores como M. Amadeo²³, *la Política exterior es parte sustancial, pero sólo parte, de la Política internacional*. Adviértase, a este respecto, cómo se habla de «justificación de la Política exterior *de un Gobierno*», según ha delineado Lerche²⁴, de Política exterior *en la Política mundial* (Macridis, ed., etc.), etc.

c) En ocasiones, la distinción entre Política internacional y Política exterior se hace desde la perspectiva de ver la primera *como un elemento condicionante de la Política exterior*. Así, para Grayson L. Kirk: la Política internacional es la Política referente a «aquellas fuerzas [que pueden ser de todo tipo: desde políticas hasta económicas] que moldean la Política exterior de los Estados-nación; a la manera como se lleva a cabo y a las influencias que limitan su efectividad»²⁵.

d) Finalmente, hay autores, como Halajczuk, que, partiendo de la premisa de que la finalidad de la Política es la búsqueda del bien común, consideran que el objeto de la Política internacional es la búsqueda del *bien común de la comunidad internacional*, y el de la Política exterior de los distintos Estados, la búsqueda de los objetivos nacionales en el ámbito internacional, o sea, el *bien común nacional*.

10) *Relaciones exteriores, Relaciones extranjeras, Asuntos exteriores*. Línea seguida por el conocidísimo *Council on Foreign Relations* de Nueva York. Pero también por otros, como el *Chinese People's Institute of Foreign Affairs*. Parejamente, por publicaciones como *Foreign Affairs* (Nueva York, C. on F. R.), *External Affairs* de Ottawa (Departamento de Asuntos Exteriores).

²³ Vid. M. AMADEO, cit. ant., p. 30.

²⁴ Cons. Charles O. LERCHE: *Principles of International Politics*, Nueva York, OUP, 1956, p. VII.

²⁵ Vid. T. MATHISEN, cit. ant., p. 2.

Término conectado al anterior. Toque *exterior* que implica *un punto de vista unilateral*: el de un Estado concreto en función del «mundo exterior». Lo cual hace que dicho término no resulte adecuado para utilizarlo como denominación de una disciplina encaminada a tener una validez *universal* y una comprensión *universal*.

11) *Acontecimientos actuales e Historia reciente*. Ello no debe confundirse con las Relaciones internacionales. Las Relaciones internacionales abarcan más materia que la historia reciente—o que la historia de la diplomacia reciente, con Lerche—y que los acontecimientos actuales²⁶. Por lo pronto, las Relaciones internacionales «ven» también, aparte de otras cosas, la historia no reciente. Por otro lado, el observador de lo actual—en un sentido o en otro—se ve rodeado por una escena de *cambiantes perspectivas*²⁷, frente al estudioso de las Relaciones internacionales que percibe toda una perspectiva «lógica» y serenamente «académica». Por supuesto, tales cambios hacen que el observador corriente carezca de una sólida base sobre la que sostenerse o de niveles objetivos de evaluación—salvo (cosa de segundo plano) aquellos *elementos extraordinariamente fundamentales* que se revelan por la correlación, normalmente perceptible, entre los acontecimientos actuales y el pasado más distante, y por *las perennes características de la naturaleza humana* subyacentes en los acontecimientos actuales y en el pasado.

Con todo, una publicación sobre asuntos mundiales, fundada por el *New York Times* en 1914, lleva el título *Historia actual (The Current History)*, Filadelfia). Y *Mundo Actual (The World Today)* es el título de la publicación mensual—clásica—del RIIA de Londres.

12) *Problemas internacionales*. Término (*International Problems*) empleado por el órgano del Instituto Israelí de Relaciones Internacionales y por el del Instituto de Política y Economía Internacionales de Belgrado. Término de alcance restringido. Parece concentrarse—únicamente—sobre una parcela del complejo de las relaciones internacionales: en los desacuerdos, en las

²⁶ El tono—concreto tono—de esta concepción puede verse en D. W. CROWLEY: *The Background to Current Affairs*, Londres, Macmillan, 1960, p. V. Esta obra se presenta como «un intento de identificar y explicar las principales fuerzas históricas que operan en el mundo contemporáneo y de esclarecer los [presupuestos existentes] en las políticas en conflicto de las Potencias». Estudiándose en ella desde la Commonwealth y las Naciones Unidas hasta China, el mundo árabe y las armas nucleares.

²⁷ *Vid.* Hans J. MORGENTHAU: *Politics among Nations*, Nueva York, Knopf, 3.ª ed., 1960, p. 17.

tensiones, en los conflictos. No se fija en el aspecto de la colaboración, de la cooperación.

Ahora bien, este enfoque es una presencia innegable en la dialéctica de los Centros de estudio de las relaciones internacionales. Por ejemplo, el objetivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales es «promover y estimular el estudio imparcial de *los problemas internacionales*, especialmente de los que interesan a la Política exterior del Brasil». Asimismo, el *Foreign Policy Research Institute* de Pennsylvania tiene como finalidad el examen de *los problemas* de la Política exterior de los USA, etc.

13) Por fin, como necesario colofón, ha de saberse que el término *Relaciones internacionales* lo siguen:

a) Autores como James Bryce (1922), W. Rappard (1925), S. de Madariaga (1937), R. Strausz-Hupé y Stefan T. Possony (1950), N. D. Palmer y H. C. Perkins (1954), Charles P. Schleicher (1954), Quincy Wright (1955), M. Ball y H. B. Killough (1956), E. B. Haas y A. S. Whiting (1956), L. García Arias (1957), A. Truyol y Serra (1957), Joseph Frankel (1964), John W. Burton (1965), E. F. Penrose (1965), etc.

b) Centros tan caracterizados como el *Institut Royal des Relations Internationales* de Bruselas (1947), el *Centre d'Etude des Relations Internationales* de la *Fondation Nationale des Sciences Politiques* de Francia (1952), el *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais* (1954), la *Fundación Suiza para el Estudio de las Relaciones Internacionales* (1957), el *Instituto de Relaciones Internacionales «Dr. Mario Antelo»* de la *Universidad Nacional del Litoral* (Argentina), el *Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Softa*, de Tokio, el *Institute of International Relations de la República de China* (Taipeh), el *Centre Québécois de Relations Internationales* (Universidad Laval, Canadá), el *Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, el reciente —creación decidida en 1972— *Instituto de Relaciones Internacionales del Camerún* (IRIC), el *Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales* de Moscú, los *Institutos de Relaciones Internacionales* de Budapest, de Praga, etc. También Departamentos universitarios del mundo anglosajón (como el *Department of International Relations de la Universidad Nacional Australiana*), etc.

En nuestro país, y en un campo distinto —¿«aparte»?— al plano administrativo de la Educación, la *Sección de Relaciones Internacionales del Instituto*

de *Estudios Políticos*, de Madrid. De su acción destaquemos muy especialmente su patriótico trabajo científico alrededor de la importante labor de la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL.

c) Revistas—escasas con tal título, punto notable—como *Relazioni Internazionali* (Milán, ISPI), *International Relations* (Londres, DDMIIR) o el *Boletín* del mencionado Centro mejicano de Relaciones internacionales.

D) ADMONICIÓN FINAL

Al término de este itinerario, una reflexión final: en resumen, la circunstancia de que la comprensión—ponderada, con los pies sobre las realidades—del sistema internacional planetario de nuestro tiempo exige el empleo—simultáneo—de todos los medios que puedan utilizarse.

Razón: sus múltiples implicaciones: del temor a una guerra mundial termonuclear a la distancia entre los Estados ricos y los Estados proletarios, pasando por los abrumadores cambios sociales y el frenético incremento del nacionalismo. Con todas sus consecuencias.

Exigencia, pues, de un empleo de:

- 1) Todos los *elementos intelectuales* disponibles: desde el saber teórico—con abierta y ágil perspectiva—hasta el sutil meditar del filósofo de la Política—con la conciencia de la especificidad de una situación mundial que quizá no va a ver dos veces.
- 2) Todos los *niveles de conceptualización*: desde la amplia línea de los Estudios internacionales a la estricta de las Relaciones internacionales.

LEANDRO RUBIO GARCIA