

Problemas en el estudio de las relaciones internacionales

Alberto E. Dojas

1981

Objeto

Las comunidades humanas nunca vivieron completamente aisladas unas de otras. Tanto las tribus nómades como las primeras sociedades sedentarias -los “proto-Estados”- tuvieron alguna forma de relación con sus vecinos, ya sea en tiempos de paz o a través de la guerra.

Lo que es particularmente importante -e interesante para nosotros- es la comprobación de que la relación con los otros ocupaba la atención de los dirigentes de esos grupos en un doble sentido: en primer lugar, la necesidad de tener delineada una actitud “específica” hacia esos vecinos y, en segundo lugar, que ello implicaba una serie de medidas de orden interno para poder hacer efectiva la defensa, la conquista o el intercambio.

De manera especial, debe tenerse en cuenta que existe un condicionamiento mutuo entre ambas “políticas”. Las posibilidades de desarrollar cada una están determinadas, en última instancia, por las potencialidades y condicionantes internos de cada sociedad.

“La política extranjera de las naciones -afirma Dunn- sólo se puede comprender a la luz del conocimiento de las condiciones internas de los Estados de que se trate”¹.

Para Couloumbis y Wolfe, *“(...) la política internacional y doméstica no son necesariamente entidades separadas, sino niveles interrelacionados de actividad política, cada uno de los cuales afecta al otro”².*

Como consecuencia de esta interrelación existen dos niveles o posibles enfoques de estudio: la política de cada Estado hacia el exterior y el conjunto de relaciones políticas entre las unidades políticas. Cada una de ellas contiene, en definitiva,

© 2011

TRABAJO PRESENTADO EN LA MATERIA “DERECHO PÚBLICO PROFUNDIZADO”, A CARGO DEL DR. CARLOS MANUEL MUÑOZ, EN EL CURSO DE DOCTORADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, EN EL AÑO 1981.

¹Dunn, F. S.: “El ámbito de las relaciones internacionales”, en *World Politics*, vol. 1, n° 1, octubre 1948. Ver también: Hoffmann, Stanley: “Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales”, Tecnos, Madrid, 1979, pág. 37.

²Couloumbis, Theodore A. y Wolfe, James H.: “Introducción a las relaciones internacionales”, Troquel, Buenos Aires, 1979, pág. 25.

la “expresión política” (hechos y condiciones más objetivos de poder) de la dialéctica entre situación interna e internacional, de modo que tanto la “política exterior” como las “relaciones internacionales” se infieren y condicionan también mutuamente.

La política exterior y la terminología

El término “política internacional” se ha utilizado como sinónimo de política exterior. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el segundo debe reservarse exclusivamente para el estudio de la política y la actividad de cada Estado hacia los demás, en tanto que la política internacional estudia las interacciones políticas al nivel de las relaciones interestatales.

Un ejemplo del problema terminológico puede verse en esta definición de Moreno Quintana: “*Forma de exteriorización del derecho fundamental de independencia, la política internacional se basa en la ineludible necesidad que el Estado tiene de resguardar su estructura política y afirmar, en el orden exterior, el logro de sus propósitos políticos, económicos o sociales*”³. En este párrafo, la expresión “política internacional” está utilizada en el sentido de “política exterior”.

De acuerdo con este criterio, J. Leo Cefkin afirma que “*El estudio de la política internacional es, en gran medida, el estudio de las relaciones políticas entre los Estados*”⁴.

Para Mario Amadeo, la solución más adecuada es utilizar la expresión “política exterior” para designar la actividad internacional que desarrolla cada país y emplear “política internacional” para referirse a las relaciones entre los Estados, en su conjunto⁵.

Las “relaciones internacionales”

Subsiste hasta hoy, particularmente en los Estados Unidos, una ardua polémica acerca del estudio de las “relaciones internacionales”.

La discusión está centrada sobre problemas de fondo:

1. ¿Cuál es el campo específico de estudio?
2. ¿Es una disciplina autónoma?
3. ¿Es el objeto de estudio susceptible de análisis científico?
4. ¿Cuál es el método correcto?
5. ¿Pueden formularse predicciones certeras?
6. ¿Puede lograrse real independencia de criterio en los análisis o, en definitiva, la disciplina es un medio más para justificar determinada política exterior?

La especificidad del campo

Para los autores que se ha dado en llamar “tradicionalistas” (Raymond Aron,

³Moreno Quintana, Lucio M.: “Elementos de política internacional”, Perrot, Buenos Aires, 1955, pág. 28.

⁴Cefkin, John Leo: “Política internacional contemporánea”, Troquel, Buenos Aires, 1973, pág. 13.

⁵Amadeo, Mario.: “Manual de política internacional”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1978, pág. 20.

Stanley Hoffmann, Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr, Nicholas Spykman o Arnold Wolfers)⁶, las relaciones internacionales comprenden el estudio de las relaciones de poder en tiempos de paz y de guerra entre las unidades políticas. Consideran, además, que la disciplina constituye una división de la ciencia política y de la filosofía, pero con caracteres específicos.

Entre las características distintivas, Hoffmann señala que *“las relaciones internacionales deben su carácter al hecho de que el medio en que se desarrollan es un medio descentralizado. Quizás sea fácil exagerar el grado de control que en el seno de una nación ejerce efectivamente la suprema autoridad política sobre los centros de poder inferiores. No es éste el caso en la esfera internacional: las relaciones internacionales deben su carácter distintivo al hecho de que el poder se ha fragmentado en grupos independientes o rivales a lo largo de la historia del mundo”*⁷, y agrega que *“es la misma ausencia de una autoridad suprema y aceptada por todos la que explica por qué difieren tan marcadamente las reglas del juego en la política mundial de las reglas de la política interna: la suprema lealtad de cada uno de los grupos en que se ha dividido el mundo se vincula al grupo y no al mundo”*⁸.

En su opinión, *“(...) es posible considerar las relaciones internacionales como un campo con amplia autonomía dentro de la indefinida y abarcadora ciencia política”*⁹. *“(...) la imposibilidad de independizar los problemas mundiales y los internos no es un argumento en contra de la autonomía de una disciplina de las relaciones internacionales; simplemente demuestra que precisamos de una concepción arquitectónica de nuestra disciplina”*¹⁰.

Para Aron, las relaciones internacionales tratan -dentro de la ciencia política- *“(...) de las relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reivindica el derecho de hacerse justicia a sí misma y de ser la única dueña de la decisión de combatir o no hacerlo”*¹¹.

En cambio, la escuela “científica o conductista” considera que el campo de las relaciones internacionales constituye una esfera demasiado vasta y compleja para estar comprendida en los límites de la ciencia política. Los autores enrolados en esta corriente son partidarios de estudios “interdisciplinarios” que comprendan otras materias vinculadas sólo muy indirectamente con el problema del poder; por ejemplo: los recursos naturales y su escasez refieren necesariamente al estudio de las ciencias de la Naturaleza.

Sin perjuicio de la importancia de la delimitación del campo de la disciplina, consideramos que los autores están de acuerdo en qué cosa constituye el “centro” del campo, esto es: las relaciones de poder entre las unidades políticas. Lo aún sometido a discusión son los “bordes” o límites del objeto en una etapa histórica como la actual, de creciente interdependencia e interpenetración.

A este efecto afirma Hoffmann: *“Así, pues, a efectos prácticos yo sugeriría una definición puramente operacional: la disciplina de las relaciones internacionales se ocupa de los factores y actividades que afectan a la política exterior y al poder de las unidades básicas en que está dividido el mundo. Esta fórmula (que no resuelve nada ni puede resolver nada) sólo indica lo que*

⁶ Coulombis y Wolfe: “Op. cit.”, pág. 20.

⁷ Hoffmann: “Op. cit.”, pág. 19.

⁸ Hoffmann: “Op. cit.”, pág. 20.

⁹ Hoffmann: “Op. cit.”, pág. 19.

¹⁰ Hoffmann: “Op. cit.”, pág. 22.

¹¹ Aron, Raymond: “Paz y guerra entre las naciones”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1963, pág. 27.

yo creo que debe ser el objeto de nuestra investigación. Pone de manifiesto que debemos ocuparnos, por ejemplo, de las Naciones Unidas, pero no necesariamente de la Organización Meteorológica Mundial, o que hemos de estudiar grupos privados tales como la United Fruit Company o la Internacional Socialista, pero no necesariamente un grupo como la Asociación Internacional de Ciencia Política, al menos hasta que los estudiosos de la ciencia política no comiencen a desempeñar el papel de eminencias grises y de ingenieros sociales a que algunos de ellos aspiran”¹².

Disciplina autónoma o rama de la ciencia política

Hemos visto que, para el enfoque tradicionalista, las relaciones internacionales no constituyen una disciplina autónoma, sino una rama -con perfiles propios- de la ciencia política.

Siguiendo las ideas de Morgenthau, dice Amadeo: *“Los autores anglosajones consideran que las palabras ‘relaciones internacionales’ son más exactas porque -según afirman- existe una vasta gama de asuntos que integran la vida de relación internacional y que son ajenos a la política. Tal sería, entre otros, el caso de las vinculaciones de orden económico, científico y cultural. No concordamos con ese criterio. Creemos que si bien la vida de relación internacional está integrada por multitud de asuntos cuyo contenido no es estrictamente político, el trato entre los Estados -cualquiera sea la materia sobre el que verse- es siempre, en última instancia, de naturaleza política”¹³.*

Para este autor, la diferencia en el grado de poder que un Estado ejerce en el orden interno con respecto al que puede movilizar en el plano internacional constituye el elemento específicamente diferencial de la política internacional con relación a la ciencia política genéricamente considerada¹⁴.

Los representantes de la escuela “científica” (Quincy Wright, Morton Kaplan, Karl Deutsch, Thomas Schelling, Anatol Rapoport, Harold Guetzkow, Arthur Lee Burns, etc.)¹⁵ consideran, como hemos visto, que el objeto de estudio excede los estrechos marcos de la política, del poder y, en general, el arsenal tradicionalista, debiéndose recibir el aporte de una serie de ciencias conexas y, en particular, de la matemática, la sociología, la lógica, la “teoría de los sistemas”, etc. Por todo esto consideran que las relaciones políticas sólo podrán ser entendidas cuando una ciencia que conozca el “background” de las realidades concretas pueda echar luz sobre el último porqué de las decisiones del poder y, por lo tanto, puedan ser previsibles.

Al margen de la polémica, en la mayoría de los países la disciplina ya ha conquistado autonomía académica, a pesar de lo indefinido del campo.

Susceptibilidad de análisis científico y certeza de las formulaciones

Ambos asuntos parecerían ser el anverso y reverso de una misma moneda.

¹² Hoffmann: “Op. cit.”, pág. 24.

¹³ Amadeo: “Op. cit.”, pág. 20.

¹⁴ Amadeo: “Op. cit.”, pág. 23.

¹⁵ Amadeo: “Op. cit.”, pág. 26.

Sin embargo, por las características de la polémica que estamos viendo a grandes trazos, el cuestionamiento de los tradicionalistas a la validez de los análisis “científicos”, no les impide reservarse para sí la exactitud de sus análisis, basados fundamentalmente en el descubrimiento de la “racionalidad” de los factores políticos¹⁶.

Un análisis de este razonamiento puede verse en este párrafo de Cefkin:

“Si bien consideramos que el tema es algo que no alcanza el nivel de la ciencia, no obstante enfocaremos el estudio de la política internacional como algo susceptible de análisis objetivo y en cuyo campo, en ciertas circunstancias, la manera de actuar de los Estados puede ser previsible. Incluso, cuando las relaciones entre los Estados se desarrollan en una amplia variedad de direcciones, es enteramente posible comprender porqué esos Estados actúan de tal o cuál forma. Mientras los Estados se comporten de manera racional, se podrá enfocar razonablemente el estudio de la política internacional, y sus actos, así como sus interacciones, serán más previsibles.

La búsqueda de una ciencia política internacional es tan importante como esquivos son los resultados. La crónica histórica está colmada de sucesos mal interpretados, de falsas estimaciones y políticas autodestructivas. Los mejores diplomáticos fueron personas informadas, hábiles e imaginativas, pero difícilmente podrían ser calificados como ‘científicos’ en la profesión de las relaciones internacionales. El lugar que ocupan en la historia se debe a sus inteligentes decisiones, o sea al hecho de haber sabido adoptar la mejor decisión entre todas las que se podían escoger. En este sentido, hicieron gala más a menudo del toque del artista que de la precisión del hombre de ciencia. La política internacional es, por sobre todas las cosas, ‘el arte de lo posible’”¹⁷.

La cuestión de los métodos

Por la concatenación que tiene un tema con el otro, hemos visto que el enfoque tradicionalista basa la certeza de sus formulaciones en el descubrimiento y la sistematización de los elementos racionales de la política internacional y, de hecho, presupone la existencia de tales elementos.

En una conferencia pronunciada el año pasado en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, el profesor Joseph Tulchin criticó lo que él llamaba el punto de partida del “actor racional”, por el que se daba por supuesto que el gobierno de cada uno de los distintos países es una persona racional actuando.

El modelo del actor racional ha constituido el fundamento de los autores “realistas”, una variante específica dentro de los tradicionalistas.

Veamos cómo definen esta escuela Couloumbis y Wolfe: *“(...) los realistas ven la política como una lucha por el poder y el poder definido vagamente como una relación psicológica en la que un actor puede controlar la conducta de otro. Un segundo concepto central para los realistas es el “interés”. Un actor político racional es el que actúa para favorecer los intereses. “(...) resumiendo, diremos que para el realista una ‘persona políticamente correcta’ es ‘una persona política racional’, es decir, alguien que comprende y procura el poder pero modera sus pretensiones de fuerza porque comprende que otros también comprenden y procuran el poder. El rasgo más importante de la persona política racional es la prudencia y le interesan la supervivencia y el*

¹⁶Un ardoroso defensor de esta posición es, por ejemplo, H. Morgenthau.

¹⁷Cefkin: *“Op. cit.”*, pág. 13.

*progreso de su colectividad. Pero nunca arriesga la supervivencia de la colectividad en pro de un progreso sin límites, ni en defensa de una rectitud ideológica, moralista o legalista. La persona política racional es, en último análisis, un pragmático para quien hay más probabilidades de que prevalezcan el entendimiento, los pactos y los compromisos que las reglas, las sentencias y la rectitud moral*¹⁸.

Sin embargo, para Tulchin este esquema es insuficiente para explicar, por ejemplo, la política exterior de un país tan complejo como los Estados Unidos, donde los intereses de los distintos sectores que lo integran son a menudo contradictorios. Las presiones que cada uno de estos grupos de interés ejerce sobre la burocracia estatal determinan que, en realidad, no pueda hablarse de “una” política exterior norteamericana sino en realidad de varias políticas con respecto a un mismo país o tema. Esto es particularmente notorio en la actual confrontación de poderes entre el Presidente y el Congreso.

Estas realidades fueron justamente las que crearon las condiciones para el surgimiento de nuevos métodos de análisis que, tal vez de manera simplificada, han sido puestos todos juntos bajo el mote de “científicos”.

Aún cuando el desarrollo de sus distintas vertientes es complejo, no puede dejarse de mencionar cuáles han sido algunos de estos nuevos rumbos en la investigación: el análisis de los procedimientos de la toma de decisiones, a nivel concreto de la Administración (Gobierno); la teoría de los grupos que viene de la sociología; los modelos matemáticos cuantitativos; el estudio de los sistemas e, incluso, los aportes de las técnicas empresarias de dirección y la “teoría de los juegos”.

¿Independencia de criterio o justificación de política?

Finalmente, queremos dejar planteado el interrogante acerca de si es realmente posible que el investigador pueda en estas materias lograr una aséptica independencia tanto de sus personales convicciones como de los objetivos e intereses de la organización y/o Estado que lo contrata o en el que vive.

Justo es reconocer que la mayoría de los autores han comenzado a adoptar una posición irónica frente a aquellos que aún hoy creen que desde su inexistente torre de marfil divulgan o divulgarán las verdades eternas o las fuerzas ocultas que la humanidad o los poderosos están ansiosos por escuchar.

Por otra parte, autores fuera de los Estados Unidos han criticado los esquemas teóricos sobre los que ha sido construida la disciplina en ese país como una herramienta más de justificación de su papel hegemónico a nivel mundial, y al opinar que se marcha hacia una comunidad internacional sin polarizaciones extremas, consideran que es necesario reformular las hipótesis iniciales que dieron origen a la disciplina.



¹⁸ Coulombis y Wolfe: “Op. cit.”, pág. 34.