Norberto Bobbio / Incola Matteucci

DICCIONARIO DE POLÍTICA

Imnopqrstuvwyz

Siglo XXI editores

trabajo y de los asalariados. En cuanto a la liberación económica del país, Batlle propició una política de nacionalizaciones y de intervención estatal en la economía que inauguró una prematura experiencia de "estado social" en América Latina.

A partir de la primera posguerra, y como emergente de los efectos ideológicos y políticos que tuvieron en nuestro continente las experiencias revolucionarias europeas y mexicana y la difusión del movimiento de la reforma universitaria iniciada en Córdoba (Argentina), se constituye una formación radical de nuevo tipo, el aprismo, que por su relevancia continental, por la personalidad excepcional de su fundador, Víctor Raúl Haya de la Torre, y por el tipo de doctrina que elabora, dará lugar a nuevas formaciones políticas democráticas, socializantes y de matriz interclasistas como Acción Democrática en Venezuela, el Partido Febrerista en Uruguay, el Partido Revolucionario Auténtico en Cuba, el Partido de Liberación Nacional en Costa Rica, el Partido de Acción Revolucionaria en Guatemala y el Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia. Son estos partidos los que constituirán la base de sustentación de lo que hoy se conoce como la **socialdemocracia latinoamericana** (*v.*).

BIBLIOGRAFÍA. Ezequiel Gallo y Silvia Sigal, "La formación de los partidos políticos contemporáneos: la UCR (1890-1916)", en Torcuato Di Tella *et al., Argentina, sociedad de masas,* Buenos Aires, Eudeba, 1966, 3ª edic.; AA. VV., *Tableau des partis politiques en Amérique du Sud,* París, Comin, 1969; Tulio Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina,* Madrid, Alianza, 1969; AA. VV., *El radicalismo,* Buenos Aires, Carlos Pérez Editor, 1969; Enzo Faletto y Eduardo Ruiz, "Conflicto político y estructura social", en Aníbal Pinto *et al., Chile, hoy,* México, Siglo XXI, 1970; Abelardo Villegas, *Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano,* México, Siglo XXI, 1972; Alan Angell, *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile,* México, Editorial Era, 1974; José Luis Romero, *Las ideas políticas en Argentina,* Buenos Aires, FCE, 1975; Carlos M. Rama, "Radicalismo latinoamericano", en Clacso-Ildis, *Términos latinoamericanos para el diccionario de ciencias sociales,* 1976; Waldo Ansaldi, "Radicalismo argentino", en *ibid.*; David Rock, *El radicalismo argentino 1890-1930,* Buenos Aires, Amorrortu, 1977; Angelo Trento, "Aprismo", en *Storia dell'America Latina,* Florencia, La Nuova Italia, 1979.

[COMITÉ EDITORIAL]

razón de estado.

I. UBICACIÓN HISTÓRICA Y DEFINICIÓN GENERAL. Desde el punto de vista de una ubicación histórica esencial es suficiente recordar que la tradición de pensamiento identificada por la expresión r. de e. abarca todo el curso de la historia de la Europa moderna y que en ella emergen tres momentos particularmente significativos. El primer momento se ubica en los umbrales de la Edad Moderna y está representado por las intuiciones geniales e iluminadoras de Maquiavelo, a través de las cuales comienza a surgir en sus términos más generales el concepto de r. de e., aunque todavía no su formulación verbal precisa. Antes, son destacables en la historia del pensamiento político numerosas anticipaciones parciales, a veces bastante agudas, de esta teoría, pero es sin duda sólo con Maquiavelo que se registra un salto cualitativo al punto de constituir el principio de una nueva tradición de pensamiento. El segundo momento particularmente significativo de esta tradición está constituido por las reflexiones y análisis de los preceptistas de la r. de e. y de los intereses de los estados, en gran parte italianos, de la segunda mitad del 1500 y del 1600, a los cuales se debe, además de ulteriores precisiones y profundizaciones de este concepto y de sus implicancias, la introducción definitiva de la expresión r. de e. en el significado que

todavía tiene en nuestros días. Tal doctrina llega por fin al momento de su máximo florecimiento y a los más altos niveles de conceptualización en la cultura alemana del 1800 y principios del 1900, a partir de las contribuciones de un nutrido grupo de filósofos y sobre todo de historiadores, entre los cuales sobresalen los nombres de Hegel, Ranke, Treitschke y Meinecke, y cuyo pensamiento político es habitualmente designado con la locución "doctrina del estado-potencia" (*Machtstaatsgedanke*).

Después de esta esquemática visión histórica se trata ahora de individualizar las enseñanzas teóricas fundamentales de esta tradición de pensamiento. Comenzando por los conceptos más generales y comprensivos, puede decirse que el núcleo conceptual central de la teoría de la r. de e. consiste en la tesis según la cual el estado, cualquiera sea su forma, es decir su régimen y sus dimensiones, tiene una tendencia orgánica a buscar el continuo incremento y consolidación de su propia potencia en detrimento, en último análisis, de cualquier otra finalidad. En otras palabras, al perseguir tal objetivo tiende irresistiblemente, si aparece útil para el fin, a violar las normas de la moral y del derecho, es decir a usar los medios de la violencia más despiadada. Esto no significa por otra parte que la potencia sea el único objetivo del estado, sino más propiamente que ella es el instrumento específico e insustituible, mediante el cual el estado es capaz de alcanzar las finalidades que, según las condiciones históricas y la naturaleza del régimen, le están asignadas. La preparación y la consolidación de este medio tan importante y decisivo para la acción del estado constituye por tanto su exigencia primaria, la cual se manifiesta en sus aspectos más trágicos sobre todo en los momentos en que la potencia del estado es puesta en peligro. Esta tendencia, identificada precisamente con la expresión r. de e., define en consecuencia el criterio fundamental que guía la acción de los regidores del estado; criterio que cambia en sus manifestaciones exteriores y en sus contenidos con la modificación de las condiciones históricas, pero que en cualquier época inspira la actividad de los hombres de gobierno.

II. ASPECTO INTERNO Y ASPECTO EXTERNO DE LA RAZÓN DE ESTADO. Avancemos un paso y vayamos a lo que según sus teóricos son las raíces de la r. de e. entendida precisamente como la norma reguladora de la vida del estado. En este contexto, sin embargo, es necesario precisar antes que nada que la r. de e. se articula en dos aspectos fundamentales con diversas características. Hay un aspecto, por así decir interno, que se identifica con la tendencia por parte de los regidores del estado a imponer la superioridad indiscutida de la autoridad del estado sobre la población y sobre el territorio que le pertenece, respecto de cualquier otra autoridad existente en este mismo ámbito, y por lo tanto, en términos concretos, a concentrar el monopolio de la fuerza física en los órganos supremos del estado. Hay también un aspecto externo que, como se verá mejor, es decididamente más relevante, e históricamente ha venido configurándose como la manifestación fundamental de la r. de e., el cual consiste en la tendencia del estado a aumentar su propia potencia frente a los otros estados y a tratar por el contrario de disminuir la ajena, usando para tales fines, en correspondencia con las diversas situaciones, los medios de la guerra, de las alianzas y las variadas posibilidades intermedias entre éstas. En sus dos manifestaciones típicas el comportamiento según la r. de e. no depende —éste es el punto a aclarar ahora— fundamentalmente de la libre e incondicionada elección de los regidores del estado, sino más bien de una necesidad objetiva que a ellos se impone irresistiblemente.

La tendencia a la concentración y a la consolidación de la potencia del estado en las relaciones internas, es decir la tendencia a instaurar el monopolio de la fuerza, usan-

do para tal fin, si es necesario, los medios de la violencia más despiadada, deriva objetivamente del hecho de que tal monopolio constituye la condición indispensable para que el estado pueda corresponder a su razón de ser primaria, la de eliminar la anarquía en las relaciones entre los hombres que viven en su ámbito. En efecto, constituye una verdad indiscutible para los teóricos de la r. de e., y el fundamento unificador de todas sus consideraciones sobre la naturaleza del estado, la tesis, derivada en última instancia de una concepción pesimista de la naturaleza humana, de que no es posible la convivencia pacífica en una sociedad de hombres sin la imposición coercitiva, es decir basada en la amenaza o en el uso de la fuerza, de reglas comunes de conducta. Sobre esta necesidad se basa en general la existencia del estado entendido, en su núcleo central, como un aparato de coerción que implica la división de la sociedad en una pequeña minoría, que detenta el poder e impone coercitivamente las reglas indispensables para la convivencia pacífica, y una inmensa mayoría que a tal poder está subordinada. Y por otro lado es precisamente el monopolio de la fuerza (que constituye más allá de las atribuciones formales como la superioridad respecto a la ley, la originalidad, y así sucesivamente, el fundamental atributo sustancial de la soberanía), que asegura a la minoría gobernante la posibilidad de impedir que sea sólo la ley de la fuerza quien decida la solución de las controversias entre los súbditos.

Aquí está por lo tanto la raíz objetiva del comportamiento según la r. de e. en su contenido referido a las relaciones internas. Aclarado eso, debe precisarse después que este aspecto de la r. de e. ha ido perdiendo importancia relativamente, en la medida en que en el curso de la historia moderna de Europa el monopolio de la fuerza por parte del estado se ha ido consolidando hasta convertirse en un dato estable e indiscutible, sin requerir ya por lo tanto, de manera sistemática, los medios violentos de la r. de e. para ser asegurado. En sustancia la consolidación de la soberanía del estado ha permitido no por cierto la eliminación del fenómeno de la violencia en su vida interna, pero sí al menos su legalización, la cual decae solamente en los momentos de transformación revolucionaria de la forma del estado, y por lo tanto, en general, hace permanecer latente a la violencia misma. En correspondencia con este proceso los teóricos de la r. de e. han concentrado cada vez más su interés sobre el aspecto que se manifiesta en la acción del estado hacia el exterior. Este aspecto, ya identificado en sus términos generales por Maquiavelo y luego por los preceptistas de la r. de e., ha sido por fin investigado y teorizado a los más altos niveles de conceptualización por los teóricos alemanes del estado-potencia, a cuyos análisis se hará referencia por tanto principalmente de ahora en adelante.

El dato central en torno del cual se desarrolla y se articula todo el discurso sobre la r. de e., en el sentido que ahora interesa, o mejor dicho sobre la "política de potencia" (*Machtpolitik*), para usar la expresión introducida por los teóricos alemanes, es la pluralidad de los estados. La existencia de una pluralidad de estados es la razón de fondo de la tendencia del estado en relación con los demás a tratar continuamente y por todos los medios de aumentar su propia tendencia y de disminuir la ajena, y es por tanto el fundamento último del complejo bastante intrincado de fenómenos que se conectan a tal tendencia. Por razones de eficacia expositiva la descripción de las implicaciones de la pluralidad de los estados será articulada en tres partes.

III. LA ANARQUÍA INTERNACIONAL. El primer punto a aclarar es el nexo entre pluralidad de los estados y anarquía internacional. En efecto, la existencia de una pluralidad de estados determina inevitablemente, según las enseñanzas de la doctrina de

la r. de e., una situación de anarquía en las relaciones interestatales; una situación, para ser más precisos, en donde las relaciones entre los estados están reguladas por la ley del más fuerte, y donde consecuentemente ningún estado puede descuidar alguna ocasión para incrementar su potencia y debilitar la de los otros. Para descubrir las razones de este nexo debe tenerse presente lo que se ha observado a propósito de la situación interna del estado. Se ha visto cómo la condición indispensable para eliminar la anarquía, es decir la guerra de todos contra todos, en el interior del estado es la monopolización de la fuerza física por parte de la autoridad de gobierno, la indiscutida soberanía del estado. Ahora bien, justamente esta condición falta en la sociedad de los estados por el hecho de estar constituida por una pluralidad de estados, y por lo tanto la fuerza física no es monopolizada por una autoridad única, sino que por el contrario está distribuida entre una pluralidad de centros completamente autónomos y soberanos. Falta por tanto en la sociedad de los estados la condición indispensable para poder imponer coercitivamente las normas necesarias para la convivencia pacífica de los estados y por lo tanto para la reglamentación pacífica, es decir jurídica, de sus controversias. La anarquía que existía en las relaciones entre los hombres antes que el estado lograra imponer con su soberanía el orden público se representa en forma estructural en las relaciones entre los estados. En esta situación el criterio último de la solución de los antagonismos está en la prueba de fuerza de las partes, que el derecho internacional (como ya lo habían aclarado Hobbes y luego Kant) no puede hacer otra cosa que sancionar.

A la luz de estas consideraciones la política de potencia, es decir la tendencia de cada estado en relación con los demás a imponer con la fuerza actual o potencial su propia voluntad y sus propios intereses, aparece por lo tanto determinada por la situación objetiva de la organización de las relaciones interestatales, es decir por el carácter inevitablemente anárquico que tienen éstas. En referencia a tal circunstancia en el contexto de la doctrina del estado-potencia se usa la expresión "autonomía de la política exterior", tratando de tal modo de señalar precisamente la dependencia autónoma y exclusiva de ésta de la estructura de las relaciones internacionales.

Para comprender más claramente el sentido y el alcance de esta explicación de la política de potencia y por lo tanto de los conflictos internacionales, es útil en este punto detenerse sobre las objeciones provenientes de las doctrinas políticas que niegan el carácter autónomo de la política exterior y sostienen por el contrario el teorema del "predominio de la política interna respecto de la política exterior". Con esta expresión se intenta significar la convicción de que las tendencias de la política exterior dependen exclusivamente de la naturaleza de las estructuras político-sociales internas a los estados; o sea, en otras palabras, que los problemas de los conflictos internacionales y de la paz son puestos esencialmente en relación con la existencia de determinadas estructuras internas que implican una actitud pacífica a nivel de las relaciones internacionales y con la oposición de estructuras internas que implican una actitud agresiva y belicosa. Tal convicción es común a las ideologías políticas dominantes en el mundo moderno surgidas del filón iluminista de la cultura europea, es decir a las ideologías liberal, democrática, socialista, comunista, las cuales divergen al identificar cuáles estructuras internas favorecen una política exterior pacífica y cuáles una política exterior belicosa, pero concuerdan todas al remitir a la situación interna de los estados la causa central y absorbente de las tendencias destacables en las relaciones internacionales. En particular desde el punto de vista de las nombradas ideologías se considera que en un mundo de estados liberales, y respectivamente democrá-

ticos, socialistas, comunistas, desaparecerían definitivamente los fenómenos de la política de potencia, dependientes justamente de la realización aún incompleta o no universal en el interior de los estados de los principios que son indicados por tales doctrinas.

Como es fácil de ver, la divergencia entre tal formulación y la doctrina de la r. de e. no podría ser más nítida. En efecto, la aserción de que la política de potencia está determinada por la estructura de la sociedad interestatal implica precisamente la exclusión de que la naturaleza del régimen de un estado tenga una influencia determinante sobre su política exterior; significa, en otras palabras, que la política de potencia es una norma de acción que, derivando de la existencia de una pluralidad de estados, ningún cambio de régimen es capaz de eliminar o de influir profundamente en sus manifestaciones específicas. Así, como se verá más adelante, la política de potencia según los teóricos del estado-potencia influye decisivamente en la vida interna del estado, y en este sentido ellos hablan de "predominio de la política exterior".

Antes de tomar en consideración la segunda parte del discurso sobre las implicaciones de la pluralidad de los estados, es necesario aún precisar que el contraste teórico existente entre las dos explicaciones descritas de la política de potencia no implica necesariamente que haya incompatibilidad entre la adhesión convencida a los principios de las ideologías liberal, democrática, socialista y comunista y el reconocimiento más o menos amplio de la validez de las enseñanzas fundamentales propuestas por los teóricos de la r. de e. En la historia del pensamiento político y sobre todo de la acción política concreta son en realidad bastante frecuentes y casi siempre de decisiva importancia histórica los casos de convergencia entre el realismo político más desencantado y la lucha decidida y consecuente en favor de los principios afirmados por las ideologías mencionadas.

IV. LOS SISTEMAS DE ESTADO. Aclarado el nexo identificado por los teóricos del estado-potencia entre pluralidad de los estados, anarquía internacional y política de potencia, debe precisarse ahora que las observaciones relativas representan una descripción válida sólo en una primera aproximación de la problemática de la política de potencia. La realidad de las relaciones entre los estados es en efecto bastante más compleja de lo que sugiere el concepto de anarquía internacional, tal como hasta ahora ha sido delineado. Basta tener presente que, admitiendo que cada estado ejerza una política de potencia, no pueden descuidarse sin embargo las diferentes connotaciones de cada una de las políticas de potencia. Y menos aún debe olvidarse que la anarquía internacional, aun siendo un dato permanente de la sociedad de los estados, se articula de hecho, en la vida histórica concreta, en una variedad de situaciones netamente diferenciadas entre sí. El esfuerzo de esquematizar teóricamente la complejidad de la problemática de la política de potencia tal cual aparece a un examen menos aproximativo, de individualizar por tanto y aclarar conceptualmente tendencias constantes allí donde, salvo la certeza acerca de las causas de la anarquía internacional, parece predominar el azar y lo imprevisible en relación con las concretas articulaciones de tal situación, delimita un sector fundamental de los análisis desarrollados por los teóricos del estado-potencia. Se trata precisamente de la segunda de las tres partes en que se articula el discurso sobre las implicaciones de la pluralidad de los estados.

En el contexto de este análisis más profundizado de la problemática de la política de potencia el esquema conceptual básico empleado por los teóricos del estado-potencia (aunque no fueron ellos los primeros en formular tal concepto) es el de "sistema de los estados", a cuya profundización y elaboración ha hecho la contribución más importante Ranke. Para comprender el sentido y el alcance de este concepto, debe comenzarse aclarando que la anarquía internacional, en cuanto dato permanente de la realidad de las relaciones entre los estados, no excluye que en determinadas condiciones tales relaciones estén caracterizadas por un relativo orden. Orden, no en el sentido de eliminación de la ley de la fuerza como reguladora de los conflictos entre estados, y menos aún en el sentido de una reglamentación formalizada de los conflictos, sino antes bien en el sentido de que en las relaciones interestatales se afirman tendencias relativamente estables capaces de condicionar eficazmente las manifestaciones específicas de la política de potencia de los estados particulares, de hacerlas por lo tanto más regulares y constantes. Esto sucede justamente cuando las relaciones de potencia entre los estados (o mejor dicho entre los estados de una determinada zona geográfica), y por lo tanto el juego cambiante de sus relaciones, de sus alianzas y antagonismos, se encuadran en sistemas de estados, es decir en sistemas caracterizados por una estrecha interdependencia de cada parte con relación al conjunto y, en consecuencia, por la existencia de constantes generales de su funcionamiento, que orientan los particulares criterios de comportamiento (las razones de estado) de los estados particulares que los conforman. En el interior de estos sistemas, la política internacional de cada estado y la misma evolución de sus instituciones internas —pero este último aspecto será aclarado más adelante, puesto que pertenece a la tercera parte del discurso sobre las implicancias de la pluralidad de los estados—, lejos de estar principalmente determinadas por el proceso político interno, dependen en manera decisiva del equilibrio dinámico de las relaciones materiales de potencia que se establecen entre los estados parte del sistema y de la posición que el estado particular ocupa en este equilibrio.

La condición básica para que tales sistemas de estados se formen y duren es la existencia en un determinado espacio geográfico (que en la época contemporánea coincide de hecho con el mundo entero) de una pluralidad de estados relativamente estables, es decir efectivamente soberanos en el interior e independientes en el exterior, los que no deben ser demasiado diferentes los unos de los otros en lo que se refiere al tipo de civilización, y sobre todo a las dimensiones y la potencia. En presencia de una situación similar puede formarse un equilibrio de potencia entre los estados en cuestión, en cuanto que ningún estado es capaz de imponer unilateralmente su voluntad a los otros estados, ni cualquier tentativa del género, es decir cualquier tentativa hegemónica es rechazada automáticamente por la formación de una coalición de los otros estados contra el estado más fuerte y tendiente por esto a ejercer una política hegemónica. Este equilibrio, debe quedar bien claro, no elimina la anarquía internacional con sus violentas manifestaciones, pero es capaz de asegurar la alternación, según una cierta lógica y regularidad, de periodos de paz más o menos largos, o, más precisamente, de tregua, en momentos de guerra, garantizando en tal modo justamente un mínimo de orden internacional.

El ejemplo clásico de sistema de estados, interpretable a la luz de la relativa teoría del equilibrio de las potencias, estuvo representado según los teóricos del estado-potencia, en lo referente a la historia antigua, por el sistema de las ciudades-estado de la Grecia antigua en la época de su máximo esplendor. Una situación análoga se presentó sucesivamente en la Italia del siglo XV, cuando se formó entre los príncipes italianos un sistema de equilibrio que duró casi un siglo. Pero el paradigma de los sistemas de estados está reconocido en el equilibrio europeo de las potencias, for-

mado después de la ruptura definitiva de la unidad medieval y después del fin de la independencia de los principados italianos. La teoría del equilibrio europeo de las potencias elaborada por los teóricos alemanes del estado-potencia y principalmente por Ranke constituye una interesantísima tentativa de comprender en profundidad la historia de la Europa moderna, y representa al mismo tiempo una contribución fundamental de esta escuela a los estudios sobre la problemática de la política de potencia.

V. EL PREDOMINIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR. Y vayamos ahora al tercer y último punto significativo del discurso relativo a las implicancias de la pluralidad de los estados, es decir vayamos a la tesis del predominio de la política exterior respecto de la política interior. También en este caso se trata de una enseñanza fundamental formulada al más alto nivel de conceptualización por los teóricos alemanes del estado-potencia, pero respecto del cual no faltaron algunas agudísimas anticipaciones, entre las cuales debe recordarse sobre todo a la de Alexander Hamilton.

Muy sintéticamente el teorema del predominio de la política exterior respecto de la política interior significa la convicción de que la política de potencia de cada estado influye profundamente en los desarrollos de su política interior (entendida en sentido amplio, es decir abarcando la evolución constitucional, social, económica, la lucha entre las fuerzas políticas, y así sucesivamente), puesto que la tendencia de cada estado a aumentar su potencia y a disminuir la ajena, derivada de la anarquía internacional, determina la afirmación en su interior de las estructuras más aptas, en relación con la posición del estado en el equilibrio de las potencias, para los fines de la lucha por la potencia a nivel internacional. En otras palabras, según esta concepción todo estado ejerce una política de potencia, cuyas tendencias específicas —más o menos agresivas y belicosas, más o menos propensas a la negociación diplomática, y así sucesivamente— dependen de la posición de poder del estado en el sistema de los estados; posición que está condicionada por factores geográficos, económicos, políticos, etc. La política de potencia, así determinada en sus connotaciones particulares, tiene a su vez una influencia determinante sobre el desarrollo interno de cada estado en cuanto que impone las estructuras más adecuadas para la tarea de consolidar su potencia en el exterior.

Para comprender mejor el sentido de esta concepción de la relación entre política exterior y política interior conviene recordar brevemente de qué manera los teóricos del estado-potencia han buscado, sobre tal base, aclarar un problema central de la historia de la Europa moderna. El problema es el de la profunda diferencia entre las experiencias históricas de los estados de tipo insular (como Gran Bretaña y los Estados Unidos de América), caracterizados constantemente por una política exterior tendencialmente más pacífica y por una evolución interna en dirección de estructuras político-sociales liberales, elásticas y descentralizadas, y los estados de tipo continental (como Francia, Prusia-Alemania, Italia, etc.), caracterizados por el contrario por una política exterior indefectiblemente más agresiva y belicosa y correlativamente por la tendencia a la centralización autoritaria en su interior. De estas diferentes experiencias históricas, los teóricos del estado-potencia (también en este caso, sin embargo, siguiendo un camino ya abierto por Alexander Hamilton) han propuesto una explicación de extremo interés que parte precisamente del reconocimiento del predominio de la política exterior. En sustancia, según esta explicación fue la diferente situación de poder en que se encuentran, en el ámbito del sistema europeo de los estados, los estados continentales respecto de los insulares lo que determinó las diversas tendencias de la política exterior y, ligada a éstas, la diversa evolución de las estructuras internas. El dato central a tener presente en esta consideración es la existencia de confines terrestres y la necesidad de defenderlos contra el peligro siempre presente de un ataque por vía terrestre. En estas condiciones la exigencia de seguridad ha impuesto una orientación tendencialmente ofensiva que busca a menudo prevenir al adversario contra el ataque por sorpresa; ha determinado por lo tanto la formación de enormes aparatos militares empleables con la máxima rapidez posible; por fin, hizo necesarias estructuras políticas centralizadas y autoritarias, capaces de realizar una movilización rápida y completa con fines defensivos de todas las energías disponibles. Estas servidumbres pesaron en cambio infinitamente menos sobre los países insulares, dada la muy favorable posición estratégica derivada de la ausencia de confines terrestres que defender. En efecto, en tales países la defensa pudo ser asegurada hasta tiempos recientes esencialmente por la flota de guerra, evitando la costosa —en términos económicos, pero sobre todo político-sociales— creación de los enormes ejércitos de tierra de los estados continentales y de los aparatos burocráticos centralizados a ellos ligados.

Con estas aclaraciones sobre las diferencias entre estados continentales e insulares puede considerarse agotada la exposición esquemática de las enseñanzas fundamentales formuladas por los teóricos de la r. de e. Para los fines de una evaluación crítica de estas enseñanzas proponemos ahora algunas consideraciones referentes a su actualidad, así como también a los que parecen ser sus límites fundamentales.

VI. ACTUALIDAD DE LA DOCTRINA DE LA RAZÓN DE ESTADO. Para apreciar en qué medida las enseñanzas de la doctrina de la r. de e., obviamente en su versión más moderna y conceptualmente refinada por obra sobre todo de los teóricos alemanes del estado-potencia, son todavía imprescindibles, a los fines de una comprensión adecuada de la problemática de la política de potencia es útil retomar el discurso sobre la divergencia entre tal escuela y las doctrinas que sostienen el predominio de la política interior. Es necesario en particular recordar cómo tal divergencia teórica, siempre viva en la cultura europea desde el Iluminismo en adelante, ha alcanzado su acmé, convirtiéndose en una polémica político-ideológica global entre diversas culturas nacionales, o, más precisamente, entre diversos grupos de culturas nacionales, en el periodo relativamente reciente de las guerras mundiales. En efecto, por una parte después de la unificación nacional bismarckiana la teoría de la r. de e., en la versión identificada con la denominación "doctrina del estado-potencia", asumió en Alemania prácticamente el rango de doctrina política oficial de la clase dirigente de gobierno; y en el periodo de las guerras mundiales (obviamente con las integraciones y también deformaciones ideológicas nazis en el periodo de la dictadura hitleriana) proveyó el aparato teórico básico, mediante el cual se construyó la justificación ideológica de la política de potencia alemana que desembocó en las dos guerras mundiales. Por otra parte, en tal periodo justificaron oficialmente la propia política exterior y específicamente la lucha contra Alemania sobre la base de ideologías que implicaban el rechazo de la r. de e. y la afirmación del opuesto principio del predominio de la política interior. Por parte de las potencias democráticas, con una acentuación particularmente doctrinaria en el caso de los Estados Unidos de América, la política de potencia alemana fue interpretada como la consecuencia necesaria del régimen autoritario, militarista y conservador de aquel país y se sostuvo consecuentemente que la victoria de las potencias democráticas habría implicado la superación de la política de potencia. Por su parte la Rusia Soviética lanzó al mundo el mensaje del internacionalismo socialista, según el cual la política de potencia y por lo tanto el nacionalismo

y el imperialismo modernos serían manifestaciones orgánicas de los estados capitalista-burgueses. Desde este punto de vista la política de potencia alemana no aparecía como otra cosa que no fuese una manifestación particularmente acentuada de una tendencia general de los estados burgueses, mientras que sólo el triunfo del socialismo habría podido eliminar en forma radical cualquier momento de fuerza y de violencia en las relaciones internacionales.

Siendo éstas las superestructuras ideológicas de la lucha desencadenada por las dos sucesivas tentativas hegemónicas alemanas, no puede asombrar por cierto el hecho de que la derrota definitiva de Alemania haya provocado una crisis profunda de la tradición de pensamiento basada en la idea de la r. de e. En efecto, después de 1945, paralelamente al afirmarse, sobre las ruinas del equilibrio europeo de las potencias, del papel hegemónico mundial de los EU y de la URSS, el mundo parecía dominado en modo tendencialmente exclusivo por el antagonismo entre doctrina democrática y doctrina comunista, y a la dinámica de este conflicto parecían estar subordinadas todas las opciones fundamentales de política exterior e interior de los estados pertenecientes a los dos bloques enfrentados. En esta situación no parecía haber ya lugar para la autonomía de la política exterior, y efectivamente a nivel cultural la tradición de pensamiento que había sostenido esta tesis ya no tenía ningún peso.

Si se tiene presente este verdadero eclipse de la idea de la r. de e. que caracteriza al periodo de la guerra fría, parece a primera vista asombroso el hecho de que en el horizonte teórico haya asomado indudablemente en los años sesenta la problemática de la r. de e. y de la política de potencia, como lo documenta claramente una serie creciente de estudios e investigaciones, en el campo histórico y en el de la política contemporánea, influidos por tal planteamiento. Bien visto, el emerger de esta tendencia parece sin embargo todo lo contrario de casual, desde el momento en que puede ser relacionada con los profundos cambios verificados en el transcurso en el contexto político-internacional. El dato central o complejo de datos a tener presente para este propósito es la evolución de la política exterior de las dos superpotencias y por lo tanto de las relaciones en el interior de los respectivos bloques delineados, o en realidad revelada cada vez más claramente, más allá de las coberturas ideológicas, luego del cese de la guerra fría. Por una parte la política norteamericana ha revelado en casos cada vez más frecuentes la tendencia a plantear la exigencia de su seguridad y potencia por sobre el ideal democrático a nivel de las relaciones internacionales antes que nada, pero también a nivel interno. Los ejemplos de esta tendencia están constituidos por los casos de alianzas o apoyos dados a regímenes de extrema derecha, o también a regímenes comunistas como el yugoslavo, y la evolución interna de los EU hacia la centralización burocrática y el reforzamiento del poder militar favorecidos precisamente por los compromisos mundiales de este país. Por la otra parte, la tesis de origen marxista ortodoxo según la cual la política de potencia es esencialmente el producto de las insuperables contradicciones del sistema capitalista, ha resultado decididamente debilitada luego de la profunda crisis del internacionalismo socialista. Los contrastes entre la URSS y los países satélites de Europa Oriental y sobre todo el conflicto chino-soviético han hecho nacer indudablemente la exigencia de un reexamen crítico de la doctrina del internacionalismo socialista; han evidenciado palmariamente que la r. de e., es decir la tendencia de las grandes potencias a orientar sus relaciones con las otras potencias según el criterio de interés de potencia, en lugar de basarse en puras consideraciones de solidaridad o de divergencia en el plano ideológico, está reemergiendo netamente después de haber sido mantenida a la sombra por la excepcional coyuntura histórica que siguió al segundo conflicto mundial.

En este contexto parece ser indiscutible que la teoría de la r. de e., de la que demasiado apresuradamente se había declarado la superación, contiene algunas verdades que en el caso de la autonomía al menos parcial de la política exterior representa un dato de hecho irrebatible. Los hechos arriba mencionados, que aquí obviamente no pueden ser examinados de manera profunda, sino sólo citados como ejemplos extremadamente significativos, parecen indicar en particular que cambios aun profundos y radicales de régimen no eliminan ni modifican en modo duradero las tendencias básicas de la política de potencia del estado en cuestión; y atraen además la atención sobre la influencia que la política exterior ejerce sobre los desarrollos internos en dirección de la centralización y del autoritarismo —fenómeno este que puede destacarse del modo más nítido, aunque con relevantes características individuales, en las dos máximas potencias mundiales.

Estos datos sugieren por lo tanto la necesidad de una recuperación y de una profundización de las enseñanzas fundamentales de los teóricos de la r. de e. Una tarea similar no puede por otra parte ir separada de un serio esfuerzo de revisión crítica.

VII. CONSIDERACIONES CRÍTICAS. A nuestro juicio tal revisión debe concentrarse fundamentalmente en dos puntos. Deben ser rechazadas, por una parte la tendencia a concebir la r. de e. como el factor central y absorbente del desarrollo histórico, al cual están por tanto subordinados en último análisis todos los otros aspectos en que se articula el desarrollo histórico, y por otra parte la tendencia a considerar la r. de e. un factor prácticamente eterno del desarrollo histórico, es decir a comprender su relatividad histórica. En ambos casos se manifiesta en formas diversas un fenómeno de excesiva dilatación de la esfera en que domina el poder coercitivo de la r. de e.

Acerca del primer aspecto se plantea el problema de identificar los límites de la autónoma importancia de la r. de e., partiendo obviamente del reconocimiento de que ella no es el único, sino uno de los factores determinantes del desarrollo histórico. En otros términos, se trata de aclarar cuáles son estos otros factores y de qué forma su importancia se entrelaza con la de la r. de e. y está circunscrita a ella. En este contexto parece indispensable sobre todo una comparación entre la doctrina de la r. de e. y el materialismo histórico, cuyo punto de vista en orden a la fenomenología estatal se reasume, como es sabido, en la tesis del carácter superestructural del estado respecto de la evolución de las relaciones de producción. Esta concepción puede ser entendida de manera rígida y dogmática, y entonces aparece como absolutamente alternativa respecto de la doctrina de la r. de e., es decir implica la negación de cualquier importancia autónoma de la r. de e. y configura en tal modo una de las posibles versiones de la tesis del predominio de la política interior. Pero puede haber también otro planteo más crítico, que reconozca por una parte la importancia histórica decisiva de la evolución de las relaciones de producción, y sobre tal base rechace de raíz la pretensión de explicar toda la historia con la r. de e., pero por otra parte que sepa reconocer también la indudable y decisiva importancia histórica de la r. de e., encuadrando tal fenómeno en el concepto de autonomía relativa de la superestructura. Y aquí se debe observar que un problema enorme que a pesar de todo sigue sin aclarar por parte de los partidarios del materialismo histórico es en efecto la determinación en términos teóricamente convincentes y heurísticamente eficaces del significado de la autonomía relativa de la superestructura, a la que se hace referencia las más de las veces en los escritos de Marx y Engels. Ahora bien, este tema podría constituir un terreno bastante fecundo de encuentro entre

la tradición de la r. de e. y el materialismo histórico.

En cuanto a la tendencia a concebir a la r. de e. como un factor permanente del desarrollo histórico, deriva teóricamente de la incapacidad de concebir la superación de las condiciones históricas que imponen objetivamente la r. de e. como la norma suprema de la conducta de los gobernantes de los estados. Se basa en otros términos en la concepción de la anarquía internacional como condición históricamente insuperable. Esta convicción aparece sin embargo más discutible que nunca. Y, en efecto, ha sido rechazada de manera extremadamente convincente desde el punto de vista teórico por Kant. Un mérito imperecedero de Kant como pensador político consiste precisamente en haber identificado por una parte, análogamente a los teóricos de la r. de e., en la anarquía internacional el fundamento objetivo de la r. de e., pero también en haber sabido destacar con extrema lucidez la relatividad histórica de tal fenómeno, aclarando la posibilidad de la superación de la anarquía internacional. En sustancia, ha aclarado que, así como pudo ser superada la anarquía existente en las relaciones entre los hombres a través de la creación de un poder público capaz de imponer el respeto del derecho, del mismo modo las relaciones anárquicas entre los estados podrán ser eliminadas a través de la constitución de una autoridad suprema en la sociedad de los estados, es decir de una "federación universal". De tal modo la ley de la fuerza como reguladora de las controversias internacionales será suplantada por el dominio universal del derecho, y en consecuencia el comportamiento según la r. de e. habrá perdido su fundamento objetivo. En su simplicidad y linealidad este razonamiento contiene los términos lógicos cruciales del problema referente a la superación de la r. de e., y constituye por tanto un punto de partida indispensable para plantear de manera adecuada la crítica a la tendencia de los teóricos de la r. de e. a absolutizar tal fenómeno, a no reconocer su relatividad histórica. No por azar estas tesis de Kant son también la base teórica fundamental de la corriente político-cultural, que tiene como tema central de sus indagaciones y de su acción práctica la creación de un ordenamiento político pacífico a escala mundial.

BIBLIOGRAFÍA. N. Maquiavelo, en particular *El Príncipe, Discursos sobre la primera década de Tito Livio, El arte de la guerra*; L. Zuccolo, *Della ragione di Stato*, 1621 (a cargo de B. Croce y S. Caramella, Bari, 1930); T. Hobbes, *De cive*,*** 1642 y *Leviathan*,*** 1651; I. Kant, *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*,*** 1784 y *Zum ewigen Frieden*,*** 1795; A. Hamilton, Ensayos VI, VII, VIII, IX de *The Federalist*,*** 1787-1788; G. G. F. Hegel, *La constitución de Alemania*, 1802, y *Grundlinien der Philosophie des Rechts*,*** 1820; L. von Ranke, *Über die Epochen der neueren geschichte*,*** 1833 y *Politisches Gespräch*, 1836; H. von Treitschke, *Politik*, 1897; F. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*,*** 1924; B. Croce, *Storia dell'età barocca in Italia*, Bari, 1926 y *Etica y política*,*** 1930; L. Dehio, *Gleichgewicht und Hegemonie*, 1948 y *Deutschland in der Weltpolitik*, 1955; G. Ritter, *Die Dämonie der Macht*, 1948.

[SERGIO PISTONE]

reacción.

En sentido genérico el término indica en el lenguaje político todo comportamiento colectivo que, oponiéndose a un determinado proceso evolutivo en acción en la sociedad, trata de hacer retroceder a la misma sociedad a estadios que dicha evolución había superado. En sentido más restringido y corriente, reaccionarios son llamados aquellos comportamientos dirigidos a invertir las tendencias concretas en las sociedades modernas hacia una democratización del poder político y una mayor nivelación de clase y

de estatus, hacia lo que comúnmente se llama el progreso social.

Los impulsos reaccionarios tienen su origen, en primer lugar, en la hostilidad de los componentes sociales que son dañados en sus privilegios por el progreso. Su oposición es exhibida normalmente como defensa de un sistema de valores que la tendencia a la igualdad destruiría.

En la Europa de tiempos de la restauración posrevolucionaria el sistema que la r. declaraba querer defender se centraba sobre el principio de que el poder y el privilegio eran de origen divino y que el *ancien régime* obedecía a una ley universal trascendente e inmodificable.

En nuestro siglo, acentuada la visión inmanente y laica de los valores humanos y sociales, los comportamientos reaccionarios se han remitido, en su lucha contra el igualitarismo, a un presunto derecho de hombres y grupos humanos (nación, raza) al dominio y al privilegio en interés no sólo de los beneficiarios sino también y sobre todo de la "civilización" y de la humanidad entera. Tienen esta raíz ideológica y social las teorías del superhombre (*v.* **nihilismo**), del pueblo elegido (*v.* **racismo**) y de la primacía nacional (*v.* **nación; nacionalismo**).

Todas estas justificaciones ideológicas de la r. han penetrado también, en cierta medida, sobre las clases subalternas sometidas a la hegemonía cultural de las élites dominantes, dando vida a fenómenos reaccionarios de masa, como el *sanfedismo* en el siglo pasado, el fascismo y el nazismo en el nuestro.

[GIORGIO BIANCHI]

reclutamiento.

En el discurso común el término r. ha sido tradicionalmente usado para indicar las actividades a través de las cuales las organizaciones públicas y privadas proceden a ubicar, seleccionar e insertar en sus cuadros nuevo personal. Recientemente el mismo término ha sido aplicado con frecuencia, sobre todo en los estudios de origen anglosajón, para denotar análogos procesos referentes a las estructuras políticas y, de manera particular, los cuerpos legislativos y los organismos dirigentes de partido. En un sentido más amplio, el término r. es usado por los partidarios del enfoque estructural-funcionalista para indicar una de las funciones que necesariamente debe ser cumplida en todo sistema político, lo que consiste en asegurar que los roles que forman las estructuras políticas sean cubiertos adecuadamente.

Las investigaciones sobre el r. han conducido a descripciones bastante concluyentes de los mecanismos de procedimiento y de los criterios de elección utilizados en sociedades diferentes. Existen también numerosos análisis del personal dirigente de muchos países en términos de características como la edad, el sexo, la profesión, la clase de origen, el nivel de instrucción y así sucesivamente. De modo particular, por lo que se refiere a Italia, estudios recientes indican la presencia de tendencias generales bastante similares a las presentes en otras sociedades, es decir la sustancial subrepresentatividad —desde el punto de vista estadístico— de las mujeres, de las clases inferiores, de los niveles de instrucción más bajos y de ciertas profesiones. Las diferencias entre partidos existen, pero son menos marcadas de los que comúnmente se piensa y parecen destinadas a atenuarse ulteriormente. Fueron estudiados también los procesos de inserción y de adaptación en los roles dirigentes, los recorridos típicos de la carrera de los dirigentes políticos, la relación entre carrera en los partidos y en las representaciones públicas, y el papel ejercido por organizaciones marginales o paralelas. En cambio, siguen sin aclararse otros aspectos de la temática, como, por ejemplo, los factores psicológicos y sociológicos que favorecen el ingreso y la carrera en los movimientos políticos y aún más la influencia ejercida sobre procesos de r. por las carac-