

REGIMENES POLITICOS Y POLITICA INTERNACIONAL

0. INTRODUCCIÓN

0. *Planteamiento*

A) En septiembre de 1973, el general Perón, en su vuelta al poder y siguiendo una política exterior de «giro a la izquierda» envió al canciller de su Gobierno a la Conferencia de Países No Alineados, reunida en Argel, donde éste, entre otras manifestaciones, lanzó un duro ataque a Sudáfrica para ganarse sin duda la confianza de los países que asistían a la Conferencia. Este innecesario ataque le produjo a Argentina—en la línea de su política exterior del momento—la enemistad de Sudáfrica, sin conseguir a cambio otra cosa que embarcarse con un rumbo contrario al que objetivamente convenía al país. En efecto, los Países No Alineados le pidieron al canciller argentino, a continuación, el rompimiento de relaciones diplomáticas con Israel y la suscripción de un documento crítico contra este país, cosas ambas que no pudo hacer, por la sencilla razón de que en Argentina viven unos doscientos cincuenta mil judíos de decisiva importancia en la política y en la economía.

El fracaso de esta misión argentina, siguiendo una política imposible, no desanimó al general Perón, que realizó un segundo intento en la misma línea. El ministro de Bienestar Social, entonces López Rega—después bien conocido—, viajó a Trípoli y suscribió un increíble acuerdo por el cual Argentina construiría escuelas y viviendas en Libia, a cambio de la instalación por este último país, en Buenos Aires, de un Banco de Inversiones. La realidad de este acuerdo y de esta política se quedó en la compra por Argentina de tres millones de toneladas de petróleo libio, al precio de 18,76 dólares por barril, cuando en las transacciones internacionales de la época el precio usual era el de nueve dólares y en ningún caso pasaba de 12.

Otro ejemplo: Albania, bajo el régimen comunista del secretario del partido albanés del Trabajo, Enver Hodja, rompió en los comien-

zos de 1961 con el bloque soviético. A partir de este momento, Albania comienza una línea de política exterior de acercamiento a China. Las dificultades que produjo —y continúa produciendo— al país este cambio de orientación resultan evidentes si se tiene en cuenta, aunque sólo sea esto, su situación geográfica. La brusca retirada soviética y la reducción de intercambios con los países de la zona no pudo ser cubierta por la ayuda china, a pesar de que tales intercambios llegaron a suponer, en 1964, la mitad del comercio exterior albanés. En 1962 llegaron a faltar incluso los artículos más elementales de consumo, incluso los alimentos. No sigamos adelante con los detalles. Lo apuntado basta para concluir que —a la luz de principios objetivos de política exterior— la línea política seguida, en este aspecto, por el régimen de Hodja no es la más conveniente para el país, para los intereses del pueblo albanés que ha obtenido menos, ha pagado más y mantiene un nivel de vida más bajo que los demás países del bloque comunista europeo. Un dato último: la situación del país ha comenzado a mejorar a partir de 1966, cuando el régimen albanés, modificando en parte su línea de política exterior, ha suscrito acuerdos comerciales con Bulgaria, Alemania oriental e incluso Yugoslavia.

B) A la luz de estos ejemplos, que podrían multiplicarse en todas las áreas geográficas y políticas, parece, pues, evidente que hay gobiernos y regímenes políticos que no siguen la política exterior más adecuada a los intereses de sus países, objetivamente considerados.

1. Tesis

A) La tesis que sostengo en este trabajo, de manera breve, porque no cabe otra cosa, y de forma lo menos técnica posible, porque me parece la más adecuada, es la de que al menos ciertos regímenes políticos condicionan u orientan la política exterior del país en que están asentados de tal modo que lo que priman en sus objetivos son los intereses del régimen y no los intereses del país.

La política exterior de tales países —o la línea de actuación del poder exterior, como diría Locke— queda sujeta a un planteamiento concreto y circunstancial, desconociendo o fingiendo desconocer los intereses políticos reales y constantes del país y las opciones que, en consecuencia, convienen al mismo.

En los países en que imperan tales regímenes, el mecanismo fundamental que utilizan los gobernantes, a efectos de su afirmación interior, es la creación de una confusión premeditada entre los intereses del país y los intereses del régimen imperante, con lo que su política

exterior y, en definitiva, sus relaciones internacionales aparecen como la proyección natural del país en el extranjero, cuando sólo son su sombra deformada, y a veces ni siquiera eso.

De aquí que la política exterior de tales países no sea lo que —con visión que no escaparía al hombre de la calle— deba ser. Porque pensar que la política exterior de un país es un *asunto complejísimo* no es pensar fuera de la realidad. Pero pensar que los objetivos fundamentales de tal política no resultan evidentes es una ingenuidad o una falacia de gobernantes cuidadosos, por la cuenta que les trae, de un paternalismo bien interesado.

Que esta posibilidad no puede darse en otros regímenes políticos resulta evidente, por la misma naturaleza de los mismos, como veremos después.

B) Y aún creo más. Creo que este tipo de política exterior repercute, por así decirlo, en el orden internacional, perturbándolo en algunos casos y dislocándolo completamente en otros. Todo depende de la capacidad y de la fuerza política y militar del país en que imperan objetivos exteriores desacordes con los que debieran imperar a la luz de los verdaderos intereses del país.

En nuestro mundo actual subyace la comunidad internacional bajo una estructura societaria. Lo que ocurre es que la comunidad es, desgraciadamente, tan débil, que los lazos societarios son los que priman. No llego a la visión de Schopenhauer de la sociedad humana, cuando la comparaba con una reunión de puercoespines, animales que viven en un clima que les impele a amontonarse para calentarse mutuamente, pero que, por su especial estructura anatómica, se ven sujetos a un instinto de repulsión. Pero pienso que, pese a todo mi optimismo, nuestro mundo internacional tiene bastante de asamblea de puercoespines.

Me apresuro a explicar que, cuando hablo de sociedad, me refiero a una forma sociológica de relación, en la que lo único que priman son los intereses, mientras que los espíritus permanecen opuestos o, al menos, separados. Cuando hablo de comunidad, estoy pensando en las Meditaciones de Marco Aurelio, ese emperador-filósofo que sostenía que los hombres existen unos para otros y toda acción no debe tener otro objeto que el bien de la sociedad. Schwarzenberger va más lejos, apunta el Sermón de la Montaña.

En esta visión, más societaria que otra cosa, de nuestro mundo priman los intereses egoístas. Esto no es de extrañar, puesto que el egoísmo es uno de los motores fundamentales del hombre, y nuestro

mundo actual está construido por ellos, aunque sea a escala internacional.

En este mundo internacional de intereses flotan tres binomios de opuestos que configuran, de forma decisiva, las relaciones internacionales: el binomio político-ideológico *Este-Oeste*, el binomio del hambre o *Norte-Sur*, y finalmente el que es objeto de este estudio, que no se localiza en zonas geográficas y al que todavía no le he dado nombre.

a) El primer binomio supone el enfrentamiento entre la concepción de la vida social-marxista y la capitalista-liberal. Pensamos que, con el tiempo, acabará por desaparecer, aunque tal vez nosotros no lo veamos. Un apunte al respecto: uno de los cargos que se hicieron al ex presidente norteamericano Nixon, Dic el «Marrullero» —como se le llamó en los Estados Unidos—, era el de que se había dejado sobornar por las empresas lecheras, cuando fijó el precio de la leche en el país; resulta sorprendente que en el país más capitalista del mundo la máxima figura del poder ejecutivo adopte una decisión de signo totalmente centralizador y socialista. En la Unión Soviética se han hecho y, al parecer, se siguen haciendo intentos para crear una bolsa de bonos del trabajo; que en la patria del socialismo comunista se trate de llevar a efecto una medida tan de signo capitalista como la que acabamos de apuntar también resulta sorprendente. ¿Se está produciendo una ósmosis entre estas dos maneras de concebir la sociedad? ¿Llegará un momento en que estos dos estilos de vida alcancen un punto de convergencia? Yo así lo espero.

b) El segundo binomio, el del hambre, influye también de forma decisiva en el comportamiento de los Gobiernos en sus relaciones internacionales. ¿Acabará también por desaparecer? Es lo cierto que, hasta el momento, los países ricos dan poco, demasiado poco, para los países pobres, para los países, en muchos casos, hambrientos. Es lo cierto que así como en el Derecho interno hay una estructura jurídica—más o menos justa, ya que el Derecho puede ser injusto en su proyección—para repartir justamente los bienes, esta estructura falta en el Derecho internacional. A este efecto, dice Fulbright que «la redistribución de la riqueza se ha convertido en función normalmente aceptada de todo gobierno democrático. Los ricos no pagan sus impuestos en un rasgo privado de *noblesse oblige*, sino en cumplimiento de una responsabilidad social; los pobres se benefician no con afortunada gratitud, sino en ejercicio de su derecho de ciudadanos». Y añade: «Sugiero que empecemos a sustituir la ayuda exterior bila-

teral, análoga a la filantropía privada, por un programa internacionalizado basado en el mismo principio de pública responsabilidad, sobre el que se basa la imposición progresiva y los servicios sociales que hemos establecido para nuestro pueblo. Sugiero que extendamos las fronteras de nuestra lealtad y compasión, a fin de transformar nuestra ayuda a las naciones más pobres del mundo, de una generosidad privada en una responsabilidad comunitaria.» Si es de esperar, pensamos nosotros, que esta estructura acabará apareciendo por imperativos de necesidad, no esperamos que se haga sin resistencias. Nadie da nada. Todo el progreso de la humanidad, y en definitiva el progreso del Derecho, es una lucha continua de esfuerzos, como ya dijera Ihering.

c) El tercer binomio, al que nos referimos, supone otro elemento de «desajuste» en las relaciones internacionales, puesto que sobre los naturales intereses de los países plantean otros intereses que no favorecen precisamente a los pueblos, sino a determinadas élites gobernantes que actúan en la vida internacional, movidas fundamentalmente por su propio y peculiar interés de permanencia, como hipotética y no comprobada manifestación de la voluntad del pueblo.

¿Que a todo lo largo de la historia ha ocurrido esto? Cierto. Pero no es éste argumento que valga para no ocuparnos de esta realidad, sobre todo en el mundo de hoy, donde tal «desajuste» resulta mucho más evidente.

2. *Precisiones*

A) Algunas precisiones se hacen necesarias para continuar nuestra exposición y en aras a la claridad.

El Estado, en cuanto encarnación estructural del pueblo que vive sobre un territorio, es noción sobradamente conocida.

Por régimen político entendemos una determinada concepción del Estado y, en general, de la sociedad. Como afirma Duverger, «régimen político es un conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país y en un momento determinado». Todo régimen político supone una cierta ideología y una correspondiente estructura político-social. En este sentido, y en términos generales, hablamos de regímenes políticos democráticos o totalitarios.

Un régimen político admite o no la existencia de diversos grupos o partidos políticos. Cuando admite diversos partidos políticos, en lucha constante por la consecución y el mantenimiento del poder, decimos que se trata de un régimen democrático. Cuando sólo reconoce y

admite un grupo o partido político—que, naturalmente, detenta el poder—, decimos que estamos en presencia de un régimen político totalitario.

En uno y otro caso, el Estado tiene sus intereses propios, sus intereses objetivos de política exterior. En uno y otro caso, cada partido político, o el partido único, tiene sus propios intereses—consecuencia de su doctrina—o interpreta, a su manera, los intereses del Estado, en la línea de su política exterior.

Lo que ocurre es que en uno y otro tipo de regímenes la posición del partido político en el poder, en un momento determinado, es diversa.

En el caso de los regímenes democráticos, el partido que se encuentra en el poder sólo de forma mediatizada puede imponer sus propios intereses o interpretar, a su manera, los intereses estatales. Y esto, porque se dan dos circunstancias que lo condicionan: en primer lugar, la de que el partido en el poder está en él, generalmente, poco tiempo para imprimir a la política exterior del Estado un giro brusco o violento que las desvíe de sus constantes; y en segundo término, porque su actuación política está, por así decirlo, controlada por la voz de los otros partidos y por su propia naturaleza; por la voz de los otros partidos, que también tienen su peculiar interpretación de los intereses exteriores del Estado y se deja oír; por su propia naturaleza, en cuanto que, si se aleja demasiado de los reales intereses del Estado, puede ver la defección en sus filas y, consecuentemente, perder el poder. De aquí que el partido en el poder sólo parcialmente puede imponer sus intereses de partido o su interpretación de los intereses estatales. Del juego de partidos, así concebido, resulta una aproximación casi exacta entre los intereses objetivos del Estado y los que defiende el partido en el poder. Podemos, pues, concluir que cada partido político, para alcanzar o mantenerse en el poder, por el mecanismo del régimen, tiene que mantener lógicamente una política exterior «adecuada» a la del Estado, es decir, la política exterior que conviene al país.

En cambio, en los regímenes totalitarios—con totalitarismo personal o ideológico, da igual—, el grupo o partido político en el poder impone totalmente sus propios intereses o interpreta a su manera, de forma exclusiva, los intereses del país. Y esto porque se dan dos circunstancias que son exactamente las opuestas del caso anterior: en primer lugar, la permanencia en el poder es, como principio real, indefinida, lo que le permite planear y ejecutar una política exterior inalterable por razones de tiempo; en segundo término, porque el

poder, aquí, carece de control; carece del control de los otros partidos, que o no existen o no tienen voz; y carece de autocontrol porque no tiene electores que puedan abandonarle, o no pueden abandonarle, aunque los tenga. De aquí que el grupo o partido o fuerza política en el poder pueda imponer totalmente sus propios intereses, sobreponiéndolos a los intereses del país—si ambos no coinciden—como objetivos de la política exterior del Estado. El hecho mismo de su inestabilidad y la necesidad de cuidar su propia permanencia contribuye a desfazar los intereses del Estado y del poder. De aquí que podamos concluir que la fuerza política en el poder, por la propia naturaleza del régimen, tiende a hacer una política exterior «inadecuada» o «semiadecuada» respecto a los intereses objetivos del país.

B) Bien es cierto, y no se nos oculta, que nuestro planteamiento adolece tal vez de «purismo». Hemos presentado *tipos ideales*, arquetipo de régimen político: democracia, totalitarismo.

Y es lo cierto que hay regímenes híbridos, por así decirlo; regímenes que tienen algo de democracia y algo de totalitarismo. Pero, en términos generales, todos nos entendemos en cuanto al real significado de la democracia y al significado real del totalitarismo. La existencia, por otro lado comprobable, de tales regímenes, a caballo entre la democracia y el totalitarismo, nos lleva a considerar que igualmente hay regímenes híbridos en cuanto a la política exterior, aunque a veces sin una correspondencia exacta de tipos.

Como tesis general, pensamos que los regímenes realmente democráticos suelen ajustarse a una política exterior «adecuada», mientras que los regímenes totalitarios no siempre practican una política exterior «inadecuada».

Y todo esto, independientemente del apelativo que tales regímenes se atribuyen a sí mismos. La palabra «democracia» está hoy tan de moda, que todos los regímenes se la aplican a sí mismos. Los únicos que no tienen necesidad de aplicársela son los que realmente la practican, los que la viven día a día en sus instituciones y en la práctica política.

3. Otras precisiones

A) Estamos hablando de política exterior adecuada e inadecuada, y nos estamos refiriendo—vale la pena recordarlo una vez más—a la adecuación o inadecuación respecto a los intereses del país.

¿Se podría hablar de una adecuación o inadecuación respecto a los intereses de la comunidad internacional? ¡Ojalá fuese posible! Pero es-

tamos todavía, desgraciadamente, demasiado lejos de esta posibilidad. En el mundo internacional priman los intereses egoístas de los países sobre los intereses comunitarios y sólo a través de una mentalidad nueva —con nuevas estructuras— será posible llegar a un mundo más justo.

Ya dijo Cornelia Meigs, a propósito de las Naciones Unidas, que, éstas, representan «la suma exacta de lo que pudo acordarse en esa etapa de nuestra civilización, ni más ni menos. Cuando los hombres puedan aprender a llegar a un mejor acuerdo, habrá un mejor instrumento».

Cuando los hombres aprendamos a ser mejores, serán mejores los países y podremos hablar de «adecuación» o «inadecuación» de la política exterior de un Estado respecto a los intereses comunitarios.

B) Otra cuestión es la de la «justificación» de una política exterior «inadecuada», por la «justificación» de un determinado régimen político en un país.

Frecuentemente vemos cómo los regímenes totalitarios —los democráticos no tienen necesidad de ello— se autojustifican. O bien se piensan, a sí mismos, como la mejor forma de gobierno político para el país o bien se apoyan en una indemostrada voluntad popular. Yo no entro en la cuestión. No tercio en la posible polémica de si un determinado régimen es o no conveniente para un país, en cierto momento, por la sencilla razón de que no es el objeto de mi estudio.

Yo simplemente apunto que hay ciertos índices para determinar si la política exterior de un país, le favorece o no.

I. EXAMEN EMPÍRICO: PRESUPUESTOS FÁCTICOS

0. Para llegar a ciertas conclusiones en esta materia tan sutil como controvertida, creo que el mejor sistema es el de la utilización de un método inductivo, de un método que de los ejemplos nos lleve a las conclusiones. Bien es cierto y hemos de anticiparlo que, dada la brevedad del tiempo de que disponemos, sólo nos valdremos de algunos ejemplos.

1. Países con política exterior «adecuada»

En este grupo, parece que es reveladora la postura de muchos países democráticos occidentales. Pero tomemos como ejemplo, la política exterior inglesa y concretamente en una de sus vertientes: sus relaciones con la Comunidad Económica Europea.

En un primer momento, Gran Bretaña se mostró escéptica ante el Mercado Común Europeo. Pero posteriormente y ante el hecho consumado de que, al final de la década de los cincuenta, la Comunidad progresa y su contra-Comunidad—la AELE—no, Inglaterra ve claro que su porvenir está en Europa. A partir de este momento, la política exterior inglesa, en este punto, con conservadores o con laboristas en el poder, es fundamentalmente la misma: el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

En 1961, es el Gobierno conservador de MacMillan quien decidió pedir el ingreso, ingreso que, después de varias largas, le es negado.

En mayo de 1967, les toca el turno a los laboristas, bajo Harold Wilson. Nuevamente, con notable humildad y sorprendente realismo, los ingleses llaman a las puertas de la Comunidad. Y nuevamente éstas les son cerradas.

En junio de 1970, con los conservadores en el poder, los ingleses vuelven a doblar las rodillas y solicitan por tercera vez el ingreso. Esta vez, la tentativa tiene éxito e Inglaterra, juntamente con Irlanda y Dinamarca, entra en el Mercado Común, después de conversaciones que fijan como fecha de adhesión formal la de 1 de enero de 1973.

El 6 de junio de 1975, con los laboristas de nuevo en el poder, se convoca al pueblo inglés a referéndum en relación con la presencia de Gran Bretaña en el Mercado Común: Diecisiete millones de votos afirmativos frente a ocho millones de votos negativos, es decir el 70 por 100 de los ingleses, da la pauta de los intereses objetivos del pueblo británico.

Vemos, pues, que la alternancia de los partidos en el poder no varía la línea de la política exterior inglesa en el punto que hemos elegido como índice. Y es que, conservadores y laboristas, pese a sus discrepancias, han realizado la política exterior del país. Baste como ejemplo más concreto, citar el que si bien la iniciativa fue de los conservadores, uno de los más decididos partidarios del Mercado Común fue el laborista Roy Jenkins, hoy presidente de la Comunidad.

No me resisto a hacer un paréntesis, aunque sea saliéndome del tema concreto de la política exterior. En estos momentos, el premier Callaghan, en política interna, entre su fidelidad a los principios del laborismo británico y las conveniencias de la economía inglesa, se inclina por estas últimas, restringiendo, retardando o suspendiendo el programa de nacionalizaciones. Valga como ejemplo de las constantes políticas, en todo orden, del régimen democrático inglés.

Hemos puesto un ejemplo: Inglaterra y el Mercado Común. Pero

es que la política inglesa juega del mismo modo en otras áreas de su política exterior.

En este grupo, por otra parte, podríamos situar a muchos países y concretamente a todos los del área europea occidental-democrática. Sus constantes de política exterior sufren escasas variantes con la alternancia de los distintos partidos políticos en el poder. Y ello es porque priman los intereses del país, quieran o no los partidos, sobre sus peculiares interpretaciones.

2. Países con política exterior «inadecuada»

Citaremos el caso de la política exterior de la Alemania nazi, porque, siendo un caso pasado, nos ilustrará mejor de las consecuencias de una política exterior inadecuada. Y expondremos la política anterior y la subsiguiente de Alemania, para que el ejemplo cobre más significación.

Pensamos que antes de Hitler —estamos prescindiendo del panorama interior de Alemania— la política exterior de este país era la adecuada. En efecto, desde que Alemania, el 28 de junio de 1919, firmó las condiciones durísimas, torpes e imposibles del Tratado de paz, se esforzó en llevar una política que —dentro de su debilidad impuesta— atenuara las consecuencias del mismo. Tan pronto como los políticos alemanes vieron la ocasión, el 16 de abril de 1922, firmaron con los rusos el Tratado de Rapallo —una renuncia a toda indemnización de guerra— lo que, al propio tiempo que significó una «apertura al Este», supuso —como dice Goetz—, el comienzo de una política exterior independiente y activa. Streseman, que desde el otoño de 1923 conservó hasta su muerte las riendas de la política exterior alemana, partió de dos condicionamientos, objetivos sin duda, como impuestos por los intereses del pueblo alemán: mejorar las relaciones con los occidentales y defender los intereses alemanes. Así, se produjo un acercamiento a los occidentales —la política occidental alemana— que fue mirado con reticencia por los soviets, con lo que Alemania volvió a ser una fuerza política decisiva en Europa. Con los occidentales firmó el Tratado de Locarno, en 1925. Con los rusos, el de Berlín, en 1926. Un nuevo plan de reparaciones, menos gravoso —el plan Young— sucedió al plan Dawes. Se liberó el territorio renano. Alemania entró en la Sociedad de Naciones y nada menos que con un puesto permanente —que España, dicho sea de paso, no logró, como poco antes de su muerte explicó espléndidamente el profesor Castiella—. Es decir, Alemania iba logrando, poco a poco y por medios pacíficos, sin sacrificios cruentos del pueblo alemán, un puesto al sol.

Con Hitler, el panorama de la política exterior alemana, cambia de signo. Hitler sube al poder—todo sea dicho, por medios democráticos—el 30 de enero de 1933. Una nueva era, que puede datarse desde el 22 de marzo siguiente—cuando obtiene del Reichstag poderes casi dictatoriales—comienza. No podemos detenernos demasiado en su política exterior. Basten los trazos fundamentales. El decreto de rearme alemán y el primer intento de anexión de Austria, ya motivan un enfrentamiento con la política occidental alemana anterior, pues los occidentales—Gran Bretaña, Francia e Italia—firman el pacto de Stresa, en 1935, y al propio tiempo se produce un acercamiento franco-ruso, que concluye con la firma de un Tratado en este mismo año. Con esto, también se produce un distanciamiento de los soviéticos. Ya, anteriormente, en 1933 Alemania se había retirado de la Sociedad de Naciones. La política de Hitler es agresiva, a un lado y a otro de sus fronteras. El Anschluss, la crisis provocada de los Sudetes, el Pacto germano-soviético, de circunstancias, la agresión a Polonia, etc. son otros tantos hitos hacia la guerra, hacia la guerra como instrumento de política exterior y por el mantenimiento de los principios nacional-socialistas que, en modo alguno podemos considerar que cubrían los intereses del pueblo alemán, como los acontecimientos se encargaron de demostrar.

A la caída de Hitler, con benedictina paciencia, otro canciller—Adenauer—, que comienza su vida política grande y su gloria, a los setenta años, como alcalde de Colonia, en marzo de 1945, empieza a reconstruir la política exterior alemana. Vuelta al Oeste, nacimiento de la República Federal alemana, recuperación de la economía: hitos y consecuencias de una política «adecuada»—la única posible—. Con el canciller Brandt, se produce la *Ostpolitik*, la apertura al Este. Que ésta es la otra apoyatura de la política exterior alemana «adecuada», lo demuestra el hecho de que el Bundestag aprueba los dos Tratados con la URSS y con Polonia, bien es verdad que con mucha mayor complacencia el segundo que el primero. De aquí, el resultado: las relaciones con Occidente—y en especial con los Estados Unidos—son cordialísimas; las relaciones con la Unión Soviética, también producen frutos—sobre todo económicos—abundantes. De todo esto se beneficia la República Federal. Es la política «adecuada», es la política de las constantes de antes y de después del paréntesis hitleriano.

El caso de la Alemania nazi no es único. Otros países pueden ser colocados dentro de este grupo. Y, de intento, excluimos a aquellos países que tienen una política exterior «inadecuada», porque, por diversas razones, no pueden tener otra. Nos referimos a los nuevos Es-

tados vasallos, como los llamó Masaryk, ministro de Asuntos Exteriores checoslovaco, cuando Stalin, en el invierno de 1947-1948 obligó a estos países a renunciar al Plan Marshall.

Otro ejemplo de política exterior inadecuada, más reciente, es el de Portugal bajo Salazar-Caetano. Recordemos sólo una de las líneas de su política exterior: la colonial. Portugal se negó al imparable movimiento descolonizador, a cuenta de unos gastos y sacrificios militares, absolutamente desproporcionados con sus fuerzas reales. Esto le condujo a la enemistad del Tercer Mundo, a las condenas de las Naciones Unidas, etc., y todo para mantener unas colonias indisolublemente unidas con el régimen y que sólo sacrificios suponían para el pueblo portugués. Que ésta era una política exterior inadecuada, lo demuestra, mejor que nada, el cambio que a la misma impuso el régimen nacido del golpe del 25 de abril, con una visión realista y adecuada a los intereses del pueblo portugués.

Los ejemplos podrían multiplicarse al máximo. Citemos, como dato final, el de dos países pequeños: Nicaragua y la Guyana —antigua Guyana inglesa.

El primero, porque no practica una política de independencia frente a los Estados Unidos —independencia en lo que es posible, claro es—. Los intereses de una clase política dirigente no concuerdan con los intereses del país, como tal, y a pesar de ello se mantiene una política de dependencia.

El segundo es también revelador. La antigua Guyana británica, bajo Forbes Burnham, ha convertido al país en una República Cooperativista que ha producido una brusca caída de la economía. Para salir de ella, el Gobierno, en vez de seguir una política adecuada a su situación geográfica, ha optado por solicitar su ingreso en el Comecón, en la reunión de La Habana de este mismo año. Pero, sin entrar en más detalles, el Comecón está muy lejos... Una política, consecuente con los intereses del país, no necesitaba haber recurrido a tal expediente, a todas luces poco eficaz, para mantener su independencia y, al propio tiempo, mejorar su economía dentro del área.

Conscientemente omitimos otros casos más problemáticos o más comprometidos.

Hay que aclarar que cuando hablamos de política exterior inadecuada, nos referimos a una línea política constante y no a actuaciones inadecuadas aisladas o circunstanciales. Esto ocurre en todas las políticas exteriores de todos los países, pero no modifica la línea fundamental.

Para juzgar la política exterior de un país, hay que tratar de estudiar ésta en su conjunto y atendiendo a dos factores: al factor tiempo, en primer lugar, es decir a la constancia a lo largo de los años; y al factor ámbito material, en segundo término, es decir, a que la política exterior de un país sea coherente en cada una de las líneas políticas que forman el entramado total de su política exterior.

3. *Países con política exterior «semiadecuada»*

Estamos entrando en un campo cada vez más espinoso. En un campo donde cada vez caben más las interpretaciones contradictorias.

Supongamos el ejemplo de Yugoslavia y su política exterior en los últimos tiempos.

Los orígenes del conflicto ruso-yugoslavo están ya en los tiempos de la guerra común contra Hitler, pero empiezan a aflorar en 1944 con motivo de una intentada federación búlgaro-yugoslava. A partir del 1 de marzo de 1948, se puede decir que comienza el rompimiento, un rompimiento que, lo cuento como anécdota, lleva a los soviéticos a escribir en sus notas diplomáticas, Gobierno, con G mayúscula, cuando se refieren al suyo propio, y gobierno, con g minúscula, cuando se refieren al yugoslavo.

En el verano de 1949, ante el cerco impuesto a Yugoslavia por los países de la llamada Democracia Popular, la política de Tito se vuelve a Occidente. En este año —y en el anterior— Tito firmó acuerdos comerciales con Gran Bretaña y financieros con los Estados Unidos. Con reticencias todavía, incluso obtuvo ayuda militar. En agosto de 1949 firmó un acuerdo de comercio con Italia. En septiembre, el Export-Import Bank, le concedió un crédito de 20 millones de dólares para compra de mercancías y servicios. En diciembre, firmó otro tratado comercial con Gran Bretaña.

En 1950, el mismo Banco le concedió un nuevo crédito adicional de otros 20 millones de dólares. La política exterior yugoslava, en este año, sitúa al país más hacia los occidentales —aunque sin renunciar a su sistema político interno, lo que no hará nunca—. En noviembre vota a favor de la retirada de las tropas chinas de Corea. En diciembre firma el Tratado de paz con Italia.

En 1952, Eden, recién casado por segunda vez, visita a Tito, recién casado por tercera, lo que creó un clima de confianza entre ambos, que se tradujo en un comunicado conjunto británico-yugoslavo-norteamericano sobre el auxilio a Yugoslavia, cifrado en 99 millones de dólares para la adquisición de víveres.

En cambio, las relaciones con la Iglesia y con los soviéticos pasaron por fases de hostilidad. En diciembre se rompieron relaciones diplomáticas con la Santa Sede, por la elevación de Monseñor Stepinac al cardenalato, lo que se explicó en Occidente porque, al parecer, Tito profesaba una profunda animadversión a este purpurado. Esto perjudicó a la política exterior yugoslava. Con los soviéticos, también en razón a la posición personal de Tito y su régimen, hubo tirantezas e incidentes fronterizos, que perjudicaron al país.

En 1954, Yugoslavia obtuvo nuevas ayudas occidentales: 20 millones de dólares de los Estados Unidos, 2.480 millones de francos de Francia, 30 millones de dólares del Banco Internacional y finalmente, los Estados Unidos y Gran Bretaña le conceden 100 millones de dólares, además de otros 216 millones, por parte de los Estados Unidos, para la modernización de su ejército.

En 1955, la URSS promete ayudar a la industrialización yugoslava con créditos de hasta 170 millones de dólares.

En 1956, obtiene nuevos créditos de Moscú que, con los obtenidos de Polonia, Hungría y Checoslovaquia, hacen un total de más de 500 millones de dólares.

En 1957, a causa de la actitud de Tito respecto a los países del Este, su política exterior con los Estados Unidos—de los cuales recibía la máxima ayuda—quedó enturbiada, llegándose a cancelar la proyectada visita de Tito a Norteamérica. Al propio tiempo, en este año y en el siguiente, las relaciones con la URSS volvieron a ponerse difíciles, con lo que se suspendieron los créditos rusos.

Por estas fechas, la política «neutralista» de Tito, se deja sentir ya de modo evidente. Y rinde sus frutos de prestigio internacional para el mariscal yugoslavo.

En los años que siguen, la política exterior yugoslava sigue fluctuando entre Occidente y la URSS y sacando provechosos frutos de un lado y de otro, alternativamente, aunque no tantos como hubieran podido obtenerse sobre todo de los Estados Unidos que, en junio de 1962, llega a suspender su ayuda y quita a Yugoslavia el «trato preferente» que le venía otorgando. En el haber negativo de la política yugoslava, hay que poner los daños que el país, ya por entonces, empezaba a sufrir a consecuencia de la progresión del Mercado Común Europeo, del que no podía formar parte por el propio régimen de Tito. Este, tomó, por toda medida, la represalia de una campaña de insultos.

En el tiempo siguiente, la política exterior yugoslava giró en torno al eje del neutralismo, como es bien conocido. Esta política, junto a la de equilibrio táctico entre el Este y el Oeste, constituye, hasta el mo-

mento actual, la espina dorsal, el faro orientador de la diplomacia yugoslava.

No es necesario precisar que, a través de una serie de vueltas y revueltas políticas, el mariscal Tito ha mantenido su política personal. Juzgar hasta qué punto esta política de régimen—no sólo personal sino también ideológico—ha coincidido con los intereses nacionales de Yugoslavia, es una cuestión que puede producir opiniones divergentes.

Por lo que respecta a mi juicio personal—naturalmente sujeto a crítica—, el hecho de que haya elegido a este país como ejemplo de una política exterior «semiadecuada», es suficientemente expresivo. Desde el punto de vista estrictamente económico, el juicio no puede por menos de ser favorable, en términos generales, aunque, naturalmente, con consideraciones negativas. Si Yugoslavia ha obtenido abundantes créditos de un mundo y del otro, estimamos que esta política no es la ideal de un país. Por otra parte, la imposibilidad de acceso al Mercado Común, en que ha colocado a Yugoslavia, su régimen político, también es un dato desfavorable. Por otro lado, en el campo estricto de la política, la realidad es que la exterior que viene llevando a cabo Tito, más favorece a su prestigio personal y a la estabilidad de su régimen en el país, que al país mismo. De todas formas, éste es un juicio sujeto a revisión.

En la línea de la política exterior de Yugoslavia, pueden ser colocados otros países, como la Cuba de Castro o el Chile de Pinochet, según yo lo pienso.

En cualquier caso, tenemos que precisar que el apunte de estas políticas exteriores «semiadecuadas», no tiene otra intención que mostrar lo difícil que es juzgar una determinada política exterior en la relación de los intereses nacionales y los intereses fácticamente defendidos. No tiene otra intención que la de apuntar que una distinción tajante entre políticas exteriores «adecuadas» e «inadecuadas» es sólo posible en el terreno de la teoría y de la especulación, que se trata de arquetipos, que la realidad se encarga de difuminar, de convertir en líneas híbridas sujetas a interpretaciones diferentes.

Como dijo Joseph-Barthelemy, en su *Curso en La Haya*, en 1937, de hecho «la doctrina de que los pueblos son representados por sus gobernantes, lleva consigo, en la práctica, matices hasta el infinito». Nos movemos pues, en un mundo de hechos, pero también de matices; nos movemos en un mundo de realidades, pero también de interpretaciones. Nos movemos, en fin, en un mundo en el que podríamos llegar a la conclusión de que los mismos gobernantes, unas veces representan

realmente a sus pueblos y otras se representan a sí mismos. Todo depende de los intereses que estén en juego y de los objetivos que se persigan en cada momento y en cada campo de la política exterior.

II. ENSAYO DE ELABORACIÓN SISTEMÁTICA

0. Si tratamos de reducir a esquemas, como constantemente hacen los estudiosos norteamericanos sobre todo, lo expuesto, nos encontraríamos con algo parecido a lo siguiente:

1. *Clases de política exterior por razón de sus intereses*

En términos generales, y como he dicho antes, buscando arquetipos ideales, podríamos distinguir entre «política exterior adecuada» y «política exterior inadecuada», tomando como punto de referencia los intereses realmente defendidos por una determinada política exterior y los que objetivamente —con relación al país— esta misma política debe defender.

Así, política exterior adecuada es aquella que defiende el verdadero «interés nacional» o sea, aquella que hace del interés nacional, una interpretación objetiva o lo más objetiva posible. En cambio, política exterior inadecuada, es la que defiende «otros intereses» o sea, aquella que hace del interés nacional una interpretación subjetiva. Si hablásemos de política exterior semiadecuada, tendríamos que decir que, en ella, prima una interpretación subjetivo-objetiva del interés nacional.

El punto de partida, en todo caso, es el «interés nacional». No tenemos tiempo para extendernos mucho.

Como dicen Renouvin y Duroselle, en su *Introducción a la Política Internacional*, «la idea del interés nacional, en oposición a la del interés del príncipe, hizo su aparición con el sentimiento nacional y adquirió su máximo vigor con el desarrollo de las instituciones democráticas». A este respecto, citan el caso de Wilson, luego presidente de los Estados Unidos —uno de esos pocos hombres de real buena fe que hay en la política— que, en su campaña presidencial, dijo que aspiraba a consagrar su gobierno al «National interest» y no a la defensa de los «Special interests», con lo que rechazaba la diplomacia de su antecesor Taft, al no querer poner al servicio de los bancos y de las sociedades americanas, la poderosa máquina del Gobierno norteamericano. Como estos autores reconocen, sin embargo, la idea del interés nacional es lo suficientemente confusa para que haya que mostrar perplejidades a

su respecto. Y así dice que «es tal la contradicción entre los intereses de los grupos y de los individuos, dentro de un mismo Estado, que cuesta admitir la idea de un interés nacional objetivo». En el mismo sentido, Schwarzenberger, en su libro *La política del poder*, afirma que «cada uno de los grupos interesados tiene sus propios intereses creados que defender o está ansioso de mejorar su posición relativa. La lealtad de los órganos de estos grupos se dirige, principalmente, a sus propios grupos particulares y no a la sociedad internacional como tal». Es decir, que el concepto del interés nacional es confuso y difícil de precisar, tanto respecto al interior del Estado, como en relación a la Comunidad internacional.

En términos generales, la *raison d'Etat* o *Staatsraison*, se confunde con el «interés nacional». Pero de esta «razón de Estado» dice Burke que «la experiencia es que todos los Gobiernos infringen con frecuencia las reglas de justicia para sostenerse; que la verdad tiene que dar paso al disimulo; la honestidad a la conveniencia, y la humanidad misma al interés reinante. Todo este misterio de iniquidad es llamado la razón de Estado».

¿Quiere decir esto que el interés nacional no puede definirse? No, en modo alguno. Osgood lo define como «un estado de los negocios valorado solamente por sus beneficios a la nación». Rostow piensa que es «la concepción que las naciones aplican en su influencia en el mundo circundante para su ventaja». Para Morgenthau, es «la tradición política y el contexto cultural dentro del cual, una nación formula su política exterior». Según Padelford y Lincoln es «el total valor y propósitos de un Estado, aplicados a particulares circunstancias». Pero baste de citas. De una manera o de otra, en la mente de todos está la idea del interés nacional. Esto, independientemente de cómo se formule. Los últimos autores citados dicen que «en una democracia, las concepciones del interés nacional y sus objetivos vienen articulados a través de canales. La prensa, los miembros del poder legislativo, los partidos políticos, las sociedades patrióticas, las organizaciones de veteranos, los negociantes y los grupos profesionales, las uniones de trabajadores e incluso las organizaciones religiosas, ayudan a cristalizar el interés nacional. En las sociedades autoritarias, el interés nacional es determinado por la élite en el poder». La cita no tiene comentario.

¿Quiere decir esto que el interés nacional no puede concretarse, en términos generales? Tampoco. Puede formularse y concretarse en la teoría, al menos. Así, Deutsch, dice que «la política exterior de cada país tiene relación con la preservación de su independencia y seguri-

dad, y en segundo lugar con la persecución y protección de sus intereses económicos», añadiendo después que tiene relación con «la resistencia a cualquier penetración y manipulación por países e ideologías extranjeras» y finalmente está íntimamente ligada a los «intereses militares». El antes citado Joseph-Barthelemy, dice al respecto que «los móviles de la política extranjera de un país son diversos y la clasificación que se puede hacer de ellos depende de las circunstancias y de las tendencias de cada Gobierno: 1. El interés del país. 2. El interés de la paz y de la seguridad del mundo. 3. El interés de las tendencias políticas constitucionales, sociales, morales, etc.». En términos generales pues, los intereses nacionales pueden ser decantados y son, aproximadamente, los mismos para todos los países.

¿Quiere decir esto que el interés nacional o los intereses nacionales, de un país determinado, no pueden identificarse? En líneas generales no puede sostenerse tal postura. A veces resulta difícil, pero es posible señalar las líneas generales de una política exterior concreta, tomando en cuenta ciertos índices de objetivos y condicionamientos, como diremos algo después.

En resumen: el interés nacional es un concepto difícil y controvertido, pero sus objetivos generales son más evidentes de lo que una ojeada ligera podría suponer.

Frente a los conceptos de política «adecuada» e «inadecuada», podríamos reservar —valga el apunte— los de política «normal» y «anormal» para referirnos a una actuación de política exterior concreta en un determinado asunto. De este modo, una línea de política exterior de un país, puede ser «adecuada» y, al propio tiempo, en un punto concreto, «anormal», es decir, en desacuerdo con tal línea general.

Otra clasificación que podría hacerse y ésta sí que afecta directamente a la «adecuación» o «inadecuación», es la de políticas exteriores «libres», «vinculadas» y «sometidas». Así, son libres —naturalmente, con una libertad relativa— las políticas exteriores de las grandes potencias, por principio. Son vinculadas, las políticas exteriores de la mayor parte de los países que, de una forma o de otra, por estar, más o menos, dentro de un bloque o grupo de países, aparecen sujetas a determinadas constantes. Son sometidas, las políticas exteriores de algunos países que, por pertenecer a un bloque monolítico o por ciertas razones, carecen de casi toda libertad para cuidar y defender los intereses del país, en sí mismos. De esta forma, hay países que se ven forzados, por esta situación satelitaria, a llevar una política «inadecua-

da»; en este caso, la política sigue siendo inadecuada, pero el régimen político del país no puede ser culpado de ello, porque ni puede llevar otra política ni puede cambiarse a sí mismo.

2. *Criterios para examinar una política exterior*

Como anteriormente, hace unos momentos, hemos dicho, resulta posible examinar la política exterior de un determinado país y emitir un juicio sobre su «adecuación» o «inadecuación». Independientemente de que este juicio pueda ser contradicho y, naturalmente, discutido.

A este efecto creemos posible proponer el siguiente esquema, que, por otra parte, sólo es un apunte personal:

En el caso de que la política exterior que se examina sea una política actual, el esquema sería así:

D) Determinación de la línea política exterior nacional.

1) Determinación de los objetivos nacionales exteriores que deben perseguirse para el bien del interés nacional.

A) Hay objetivos de política nacional que aparecen como comunes a todos los países, a todas las políticas exteriores, a saber:

a) El de la autopreservación y propia seguridad del Estado.

b) El del bienestar económico-social del pueblo o, al menos, de los grupos mayoritarios y más necesitados.

c) El del prestigio internacional del país, que no hay que confundir con el prestigio personal del gobernante.

d) El de la influencia exterior razonable. Ya Cánovas, en 1881, en el Congreso, dijo: «El Gobierno de S. M. no está en el caso de tomar una iniciativa enérgica y ponerse al frente de los movimientos de la opinión europea...» Sabio y realista consejo, mal seguido posteriormente.

e) El de la política de poder y engrandecimiento. La verdad es que, como dijera un autor americano, casi todos los Estados, en un tiempo o en otro, con un pretexto o con otro, se han añadido tierras de sus vecinos o han establecido colonias o han hecho ondear su bandera en alejadas islas y territorios de valor estratégico o económico; es decir, todos los Estados han sido, son o pueden ser imperialistas —decimos nosotros—; el que no es imperialista es porque no puede.

B) Hay, por otra parte, objetivos particulares de la política exterior de cada país, como, por ejemplo, es para España la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar.

2) Estos objetivos nacionales están contrabalanceados por ciertos condicionamientos, también de carácter objetivo, a saber:

A) Hay unos factores condicionantes que pudiéramos llamar inmodificables o modificables lentamente y con dificultad, como:

a) La situación geográfica del país. Napoleón ya dijo que siempre se hace la política de la geografía.

b) El contexto económico que rodea al país, es decir, la realidad económica de los países circundantes y de las organizaciones económicas que operan en su área.

c) El entorno ideológico, en el espacio y el tiempo concretos, porque ciertos elementos intangibles, como son las creencias de todo tipo, los prejuicios, las emociones y los deseos —en palabras de Padelford y Lincoln— afectan al juicio, a las conductas y a las reacciones.

d) Los compromisos históricos, por razón de una procedencia común, por ejemplo, o por razón de una proyección del país en otras áreas, en otro tiempo.

e) La consideración concreta de la problemática general de los demás países.

B) Otros factores, más fácilmente modificables o con posible modificación, que queda, en parte, sujeta a la voluntad del Estado, son los de orden interno, institucionales, económicos, militares, etc. Cánovas, a quien antes hemos citado, en el prólogo a la *Vida de la princesa de Eboli*, escribía sobre la necesidad de adoptar «principios, no tan sólo acomodados a las ideas y circunstancias de nuestro siglo, sino más bien en relación también con nuestras fuerzas reales, nuestros intereses verdaderos y nuestro propio y racional destino». Otro consejo tampoco seguido.

3) De la relación entre objetivos y condicionamientos resulta la línea de una política exterior nacional.

II) El paso siguiente consistiría dentro de este examen en la concreción de la línea de política exterior realmente seguida, con arreglo a los siguientes criterios:

1) Determinación de los objetivos que se han perseguido.

A) Considerando los hechos y actos de la política exterior.

B) Examinando las circunstancias concretas de los mismos.

2) Determinación de las circunstancias condicionantes concretas.

A) En primer lugar, las que tienen carácter independiente.

B) En segundo, las que resultan de la política interior del país.

León Blum escribía en «Le Populaire», en 1936, que «la distinción entre política interior y política exterior tiene siempre algo de arbitrario. Un Estado republicano debe, en toda la medida de lo posible, concordar su acción exterior con sus principios interiores de gobierno. Yo no

veo —añadía— nada más que ventajas y provecho, para él, en hacer de la democracia un artículo de exportación». Tengamos esto en cuenta.

3) Con arreglo a estos criterios, podemos concretar la línea de política exterior realmente seguida por el país.

III) De la comparación entre la línea de política nacional —la que debería seguirse— con la línea de política efectiva —la que se ha seguido—, saldrá la conclusión de si una determinada política exterior es o no adecuada.

Por otra parte, si la política exterior que se examina es una política exterior pasada, el proceso del juicio se complementa con otro dato muy significativo, que lo simplifica y lo hace más fácil, cual es el del cambio que la política exterior del país experimenta bajo el nuevo régimen, bajo el nuevo Gobierno.

Alguien ha escrito que se pueden estudiar los trazos permanentes de la política exterior de un Estado contemporáneo en la medida en que no haya habido en él una interrupción prolongada de su desenvolvimiento nacional. Cierto. Pero es que, generalmente, el juicio sobre una determinada política exterior se requiere cuando ha habido esta interrupción y precisamente sobre la política exterior de esta «interrupción». Entonces, un índice que ya de por sí sirve para calificar a esta política exterior es el de si, antes de seguirse tal línea de política exterior, la que se seguía era distinta, y si, después de esa línea la que se comienza a seguir es, de nuevo, la misma línea política exterior de antes. En los ejemplos que antes hemos puesto pueden deducirse enseñanzas; concretamente, a nuestro respecto ahora, considerando la política exterior alemana antes, durante y después de Hitler.

Cuestión distinta es la de la «responsabilidad» por una determinada línea de política exterior. Frecuentemente —como dice Penrose en su libro «The Revolution in International Relations»— «los hombres de Estado se excusan ellos mismos, privada o retrospectivamente, por ciertos actos o líneas de actuación seguidas por ellos, durante su gobierno en un país, alegando las circunstancias o la fuerza de la opinión pública que, de una manera o de otra, limitó su libertad de acción. Determinar cuándo tal «responsabilidad» es del hombre que gobierna y cuándo se trata de una responsabilidad colectiva es cuestión en la que no entramos aquí. Cuestión en la que no entramos, pero que guarda estrecha relación con la de la justificación de una determinada política exterior en base a la necesidad de una cierta política interior del país en un momento determinado. Baste con apuntar que estas cuestiones son aún más difíciles de dilucidar que las que afectan al tema central de esta conferencia.

3. *Aplicación de la construcción a los casos citados*

Sin que podamos entrar minuciosamente en su estudio—el tiempo va demasiado deprisa y ya resulta largo—, podemos concluir, como, por otra parte, hemos virtualmente anticipado, que:

En el caso de la política exterior inglesa la línea seguida es la que conviene al país. El estudio de los objetivos de política nacional inglesa, así como de los condicionantes de todo tipo que le afectan, nos lleva a esta conclusión. Decimos, pues, que el régimen democrático inglés, con laboristas o con conservadores en el poder, ha seguido una política exterior «adecuada».

En el caso de la política exterior de la Alemania hitleriana la conclusión es contraria. Antes de Hitler se seguía una política de recuperación no violenta del protagonismo alemán en los asuntos internacionales, con apertura al Oeste y apertura al Este. Hitler trastoca toda esta línea política y se acaba enemistando con el Oeste y con el Este, a través de una política agresiva que lleva a la guerra. Después de Hitler, la política exterior alemana vuelve a sus andaduras anteriores, sigue los mismos pasos y utiliza fundamentalmente los mismos mecanismos. Podemos decir que la política exterior alemana tiene unas constantes que son las que quiebran con Hitler. La derrota del pueblo alemán y sus sufrimientos son el colofón de este quiebro. Tenemos necesariamente que concluir que la política exterior alemana de Hitler—prescindimos de su política interior—es una política exterior «inadecuada».

El juicio sobre la política exterior yugoslava es mitad y mitad. En el aspecto económico, a través de una política exterior de solicitar ayudas y conseguirlas, el juicio es relativamente favorable. Pero en otros campos no podemos decir lo mismo: se hace una política de régimen. Podríamos concluir que su línea de política exterior es «semiadecuada».

III. CONCLUSIONES APROXIMADAS

Brevemente diremos que:

Primero.—Una política exterior «inadecuada» perjudica los intereses del país, cuyos gobernantes la practican, porque éstos olvidan el «interés nacional» o deliberadamente lo confunden con su propio in-

terés, y así lo presentan a su propio pueblo. Por otra parte, una política exterior «adecuada» defiende los intereses reales del país.

Segundo.—Una política exterior «inadecuada» perjudica los intereses comunitarios, es decir, la pacífica convivencia de los pueblos, porque a los naturales intereses nacionales, antagónicos en muchos casos—de por sí—, une la defensa de intereses de élites en el poder, que se superponen a aquéllos. Rosecrace dice que hay una tendencia a la inestabilidad internacional cuando hay una inseguridad en las élites domésticas. En otro sentido, una política exterior «adecuada» reduce los riesgos internacionales, porque los pueblos tienen tendencia a resolver sus conflictos por medios pacíficos y sólo ciertas élites son las que se muestran proclives a la violencia.

Tercero.—Hay dificultades para identificar el «interés nacional», pero no son insuperables. Se puede llegar a juicios fundamentalmente acertados sobre la «adecuación» o «inadecuación» de una determinada política exterior. Los países que tienen políticas «inadecuadas» son todos ellos de carácter totalitario, lo que no quiere decir que todos los regímenes totalitarios practiquen políticas inadecuadas. Lo que sí me atrevo a decir es que los regímenes democráticos practican siempre políticas exteriores «adecuadas».

José Luis FERNANDEZ-FLORES

Catedrático de Derecho Internacional

