

## El estudio de las Relaciones Internacionales: necesidades y perspectivas

El Ministro de Relaciones Exteriores, en un discurso reciente pronunciado con ocasión del II Panel de Asuntos Internacionales, promovido por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara afirmó que hoy en día, Brasil es:

1. El tercer mayor exportador de productos agrícolas del mundo.
2. El tercer país del mundo en órdenes para construcción de naves, y 3. El principal país importador entre los pueblos en desarrollo.

El Canciller Silveira observó igualmente que nuestro Producto Nacional Bruto es, actualmente, el octavo en importancia dentro de las naciones del mundo occidental; que las reservas básicas brasileñas corresponden aproximadamente al 20% de las reservas totales de los países en desarrollo, excluidos los miembros de la OPEP y, finalmente, que nuestro país ocupa el octavo lugar en lo referente a exportaciones originarias de países en vías de desarrollo lo que, en verdad, corresponde a un primer lugar, pues los siete primeros son países productores de petróleo.

Valdría la pena añadir a estos números e indicadores el hecho de que el modelo económico brasileño, sobre todo el implementado a partir de 1964, se ha valido cada vez más de recursos externos para promover el crecimiento interno. Bastaría, en este sentido, mencionar que el flujo líquido de capitales, del orden de 775 millones de dólares en el período de 1955-1959, y de 555 millones de dólares en el período 1960-1964, aumentó respectivamente a mil millones quinientos cincuenta y siete millones de dólares en el quinquenio 1970-1974, y a 16 mil millones y noventa y nueve millones de dólares en el quinquenio 1970-1974, habiendo sido del orden de 13 mil millones y 28 millones de dólares en el bienio 1975-1976.

La escala y el peso conjunto de las cifras arriba mencionadas muestran que el Brasil pasó a tener, objetivamente, una relevancia externa que no poseía, así como su vida internacional pasó a adquirir

\*Este trabajo fue presentado en el seminario sobre Relaciones Internacionales organizado por el Conjunto Universitario Cândido Mendes en la ciudad de Friburgo, Brasil, en diciembre de 1977.

una prioridad y una complejidad interna antes no vislumbradas que, en conjunto, aconsejan dar prioridad y, eventualmente, institucionalizar los estudios de las relaciones internacionales en nuestro país.

¿Cómo promover esta jerarquización? La primera dificultad reside en la multiplicación de las perspectivas a partir de las cuales se puede definir el campo de las relaciones internacionales en cuanto área de análisis e investigación. Esa multiplicidad explica en parte la dispersión institucional que caracteriza el estudio de las relaciones internacionales en Brasil y en otros países. Por esa razón, es útil un inventario sucinto de algunas de esas perspectivas y de sus implicaciones, como un primer paso para la comprensión de las dificultades envueltas en el perfeccionamiento del estudio de las relaciones internacionales entre nosotros.

### I

a) Una primera perspectiva sería aquel conjunto de enfoques que pueden ser agrupados bajo la rúbrica del sistema internacional. En síntesis, se habla de estudios dedicados a discernir y precisar las reglas del funcionamiento, permanencia y cambio que configuran la forma de organización del orden mundial. El mundo es, por lo tanto, la categoría epistemológica a partir de la cual se operacionalizan los estudios de ese tipo.

Dentro de la rúbrica *sistema internacional* cabría también incluir aquellos estudios que se preocupan de los subsistemas regionales, tales como los de América Latina, de Europa Occidental o del Medio Oriente. Muchas veces, tomando en cuenta sus características propias, éstos presentan discontinuidades en relación con las normas de funcionamiento del sistema internacional considerado como un todo y, por eso mismo, muestran un comportamiento peculiar, que exige un tratamiento diferenciado. Entre tanto, lo que permite clasificar estos estudios en esta rúbrica es la preocupación común por la categoría "mundo", al insertar la especificidad de lo regional en el contexto internacional.

Esta unidad de preocupaciones con el mundo comporta, entre tanto, una multiplicidad de perspectivas. De hecho, éstas incluyen:

—*economistas*, preocupados con el comercio y el sistema monetario internacional, o también con la interdependencia de las economías nacionales en un mercado global.

—*marxistas*, que entienden que las notas básicas configuradoras del sistema internacional son las modalidades por las cuales se instaura, en una escala planetaria, la organización económica de la

producción y la hegemonía o prevalencia de las clases que de ella se derivan.

—*historiadores*, como Toynbee, que vislumbran una unidad en la historia, que puede ser captada por medio del estudio comparativo de las civilizaciones.

—*juristas*, que construyen el Derecho de las Gentes a partir de la noción de comunidad internacional y, finalmente —*políticos*, de las más variadas inclinaciones —tradicionalistas o cuantitativas— que ven como característica básica del sistema internacional la descentralización y la distribución individual del poder entre unidades soberanas, cuya competencia señala la especificidad y la dinámica de la vida mundial. Esta competencia presentaría ciertas regularidades que pueden ser llamadas sociológicas, pero está sujeta evidentemente a diferentes constelaciones históricas que explican, por ejemplo, el paso de épocas marcadas por el equilibrio de poderes del tipo del concierto europeo hacia la bipolaridad EE.UU.-URSS, que caracterizó el período de la guerra fría.

No sería irrelevante añadir que, tradicionalmente, los pensadores que se preocupan de operacionalizar el estudio del sistema internacional a partir de la categoría del mundo han sido, por una parte, aquellos ligados a los países que tienen —o tuvieron— una actuación preponderante en el plano mundial, y por otro, los contestatarios del orden. Entre estos últimos se debe incluir la línea preocupada en discernir —en la estratificación internacional— modalidades de consolidación de un dominio imperialista.

La democratización del proceso político internacional, que en parte resulta del proceso de descolonización, agregó —es necesario decirlo— una nueva dimensión y una nueva intensidad a los estudios relacionados con la estratificación internacional. De hecho, la preocupación por el grado de autonomía posible de los estados y pueblos del mundo que no tienen —pero la desean— una influencia apreciable en la creación y aplicación de las normas que rigen el orden mundial, van revelando y mostrando las brechas por medio de las cuales es posible que se altere la relación tradicional entre el poder positivo de las grandes potencias y la configuración de orden mundial. Es en este contexto que se insertan, en el plano diplomático, las propuestas sobre el nuevo orden económico mundial y, también en el plano académico, estudios que de una u otra forma participan de ciertas preocupaciones de la teoría de la dependencia.

b) Una segunda línea de estudios de larga tradición es aquella que se refiere al análisis de la política externa de un estado. Tal línea, evidentemente, parte de la categoría de la especificidad histórica de

la conducta del estado como actor, si bien no exclusivo, por lo menos preponderante en la vida del sistema internacional.

En el estudio de la política externa de un estado, conviene también distinguir diversas líneas posibles de investigación. Estas abarcan desde estudios factuales de historia diplomática hasta los que adoptan una perspectiva estratégica. Para no alargar la enumeración del elenco posible de estas líneas, me propongo mencionar sólo algunas de las dimensiones que comporta el estudio de la política externa de un estado.

Una primera dimensión es la de estilo. En qué medida, por ejemplo, inclusive cuando hay coincidencia de objetivos, varían los estilos de la política externa de los estados. La indagación del estilo incluye tanto líneas estructurales, del tipo de las que se preocupan en mostrar cómo la hegemonía romana, inglesa o americana tuvieron —y tienen— características propias, como consideraciones de orden coyuntural. Una indagación típica de naturaleza coyuntural sería averiguar, por ejemplo, si la política externa del gobierno norteamericano, en el paso de una administración republicana (Nixon-Ford) a una administración demócrata (Carter) altera el estilo o la estrategia política externa. O aun, en qué medida el estilo y la categoría profesional de la conducta diplomática de las relaciones internacionales, que caracteriza a Itamarati, refuerza la acción estratégica de Brasil en el concierto de las naciones, a pesar de los límites en cuanto a los recursos de poder de que dispone el país. O, entonces, en esta misma línea, cuáles fueron las posibilidades reales del estilo diplomático de De Gaulle y cuál sería el significado —ya estilístico o estratégico— del sorprendente viaje de Sadat a Israel.

Una segunda dimensión que caracteriza el estudio de la política externa de un estado es aquella que adopta la perspectiva de considerar a un país como actor unitario, capaz de formular planes y tomar decisiones de forma consistente, teniendo en cuenta ciertos objetivos racionalmente evidentes. Por supuesto, esta perspectiva, que voy a denominar estratégica, presupone una racionalidad que no siempre, o raramente, contradice la conducción de la política externa de los estados. Es por esa razón que varios estudiosos de las más variadas tendencias procuran mostrar cómo la política externa de un estado resulta de la interacción de distintas fuerzas y organizaciones, sea en el ámbito del estado, sea en el ámbito de la sociedad civil, cada una siguiendo la lógica de sus intereses. Estos intereses, sumados, no siempre producen una impresión de consistencia del tipo de la prevista en las concepciones estratégicas. Así, por ejemplo, en el análisis de la política externa del Brasil, cabría verificar, por medio del estudio y la investigación, en qué medida la política exterior corresponde a la estrategia de una potencia emergente en el

sistema internacional, o bien si esta política resulta del choque de intereses de los diversos sectores públicos y privados que, de una manera o de otra, consiguen o no tener algo que decir sobre el problema internacional. Ejemplificando, en qué medida, en lo que concierne a las relaciones entre el estado y la sociedad civil, la política del café o del azúcar, bajo la jurisdicción del Ministerio de Industria y Comercio, o bien la política del petróleo bajo la jurisdicción de Petrobrás, en el ámbito del Ministerio de Minas y Energía, son consistentes con la política de utilización del crédito externo bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda, o con la política de promoción comercial bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¿Cuál es el puente entre el estudio de la política externa de un estado y el sistema internacional? La primera observación es, por así decirlo, obvia. Cuanto mayor la importancia de un estado en lo que respecta a las normas del funcionamiento del sistema internacional, más relevante es el estudio de su política externa desde el punto de vista mundial. Es el caso del estudio de la política externa de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. Cuanto mayor sea la relevancia de un país para el subsistema regional, cuyas discontinuidades son relevantes para el sistema internacional, más importante se torna también el estudio de su política externa desde el punto de vista de la configuración de orden mundial. Ejemplificando, en la medida en que el subsistema del medio Oriente presente conflictos e interacciones que puedan amenazar las reglas del funcionamiento del sistema internacional, no hay duda que el estudio de la política externa de los estados y movimientos que lo componen (estados árabes, Israel y la Organización para la Liberación de Palestina) tienen relevancia mundial.

Por otro lado, si se atribuye importancia al subsistema latinoamericano, inclusive como un camino para agregar fuerzas, teniendo como objetivo organizar reivindicaciones en el plano internacional, pasa a tener una prioridad muy grande un estudio de los estados que lo integran.

Además de estas observaciones, que son de sentido común, vale la pena observar que, metodológicamente, el peso del estudio de la política externa de un estado al del sistema internacional normalmente transita por la política comparada. En otras palabras, —e inversamente de lo que ocurre en la perspectiva que privilegia el mundo como categoría, el cual parte de lo general hacia lo particular—, en el caso que examinamos la tendencia metodológica es partir de lo particular hacia lo general.

c) Una tercera perspectiva en el estudio de las relaciones interna-

cionales, y que se liga también al estudio de la política externa de un estado, es aquella que se preocupa de la *interacción entre políticas internas y políticas externas*. La categoría, o mejor dicho, el punto común que unifica este tipo de estudios, es el reconocimiento de la erosión, en el mundo contemporáneo, del concepto clásico de soberanía. De hecho, ésta se basaba en la presunción, hoy inexistente en la realidad, de que un estado sería una unidad territorial auto-suficiente, en términos económicos, militares y morales. Por esa razón, las normas que regirían las relaciones entre los estados y los pueblos serían las de mutua abstención y de no intromisión. Los procesos de unificación en la historia mundial y la noción de escala provocada en parte por las innovaciones tecnológicas, tornaron obsoletos los presupuestos del concepto clásico de soberanía, y de ahí la constante interacción entre políticas internas y externas.

En síntesis, aunque la perspectiva que ahora examinamos reconoce la relevancia del Estado como actor preponderante en la vida de las relaciones internacionales, sin embargo registra la aparición del fenómeno transnacional. Esto es, de asuntos de relevancia transnacional no canalizados necesariamente desde un estado hacia otro estado, sino que actúan en el ámbito de las diferentes sociedades civiles. Clases sociales, partidos políticos, sindicatos, empresas, asociaciones profesionales, órganos de informaciones y de seguridad, que actúan en varios países en forma paragubernamental —como la CIA— son todos protagonistas en el campo de las relaciones internacionales, que actúan por caminos y bajo formas propias y que, por eso mismo, agregan una dimensión transnacional a las relaciones interestatales.

Al igual que las que ya hemos mencionado, esta línea de estudio e investigación también comporta tendencias y perspectivas de las más variadas. Ellas incluyen desde trabajos dedicados a la teoría de la dependencia hasta análisis que hoy están fuera de circulación política, dedicados al pangermanismo o al paneslavismo o a otras más actuales, como las ligadas a la comunidad árabe, pasando por estudios que se ocupan, positiva o negativamente, de la actuación de las empresas transnacionales, comprendiendo estudios ligados a la disciplina de los partidos —como los comunistas, los social demócratas o la democracia cristiana—

d) Una cuarta perspectiva que merece referencia y que deriva, en parte, de las percepciones resultantes de estudios elaborados en función de las otras perspectivas, expuestas anteriormente, es la de la *integración supranacional*. En el plano internacional, la integración puede ser definida como la evolución en el tiempo de un sistema colectivo de toma de decisiones entre los Estados, en que el mayor

o el menor alcance de las decisiones depende de su objeto y de la reciprocidad de intereses entre los estados. Este proceso de decisión colectiva surge a partir del siglo XIX, con las conferencias internacionales y con la creación de uniones administrativas, como con su posterior desdoblamiento en las organizaciones internacionales. Este proceso resulta de la incapacidad de los estados, dentro de los límites de su territorio, para atender a todas sus necesidades.

Por lo tanto, estos procesos son una dimensión de la vida internacional que en el mundo contemporáneo exige, independientemente de la presencia del conflicto y de la competencia, la institucionalización de mecanismos de colaboración internacional. La ONU, la GATT, el fondo Monetario Internacional, el Mercado Común Europeo, la ALALC, la OTAN, el Pacto Andino, el COMECON, etc., se insertan en esta óptica, cuya categoría epistemológica básica es el reconocimiento de las limitaciones del Estado nacional. En este sentido, ella tiene un punto en común con la que se mencionó anteriormente, que es el reconocimiento de la erosión del concepto clásico de soberanía. Es evidente que el ángulo de *integración supranacional* se vale, frecuentemente, en su desdoblamiento analítico, de las perspectivas que fueron expuestas con anterioridad. Bastaría recordar estudios que utilizan el molde internacional de la ONU: sea para examinar cómo ella refleja, en su forma y funcionamiento, la configuración del sistema internacional, sea para mostrar cómo ella puede servir de instrumento para la política externa de un estado.

e) Se debe mencionar una quinta perspectiva, que es la del pensamiento *estratégico-militar*. En resumen, es la tradición de este enfoque la que se preocupa de la relación entre los medios y los fines necesarios para asegurar o mantener la paz o la guerra en un sistema caracterizado por la descentralización del poder. Es evidente que esos estudios alcanzaron una importancia considerable con la aparición de las armas nucleares, pero creo que mucho antes que eso, tal vez a partir de Ceansewitz, adquirieron una tradición académica respetable. En esta perspectiva se incluyen, según creo, los estudios de geopolítica, cuya característica relevante es la preocupación por los *espacios*.

Hoy en día, en el plano mundial, la mayor preocupación de los cultores del pensamiento estratégico es el análisis y la reflexión acerca del uso de la fuerza de las relaciones internacionales, y de en qué medida la existencia de armas nucleares convierte el uso de la fuerza en un mecanismo de disminución antes que en un instrumento de intervención militar.

Obviamente, teniendo en vista el plano en que se coloca el pensamiento estratégico, son diferentes las modalidades de análisis. En

el plano mundial, el problema de las armas nucleares constituye un tema central. En el plano de los subsistemas regionales, entran en juego los equilibrios de fuerza más convencionales. En el plano de la interacción entre políticas internas y externas, aparecen como relevantes los problemas de la subversión y la insurrección. En todos se insertan dimensiones propias de las perspectivas anteriormente mencionadas.

f) Una sexta y última perspectiva son los análisis que están relacionados con la paz. Tal como el pensamiento estratégico militar se preocupa —y es ésta la categoría que los unifica— de la guerra y de su amenaza, así como de la relación de medios a fines inherentes a este tipo de problemas, así también las investigaciones sobre la paz se preocupan de las relaciones entre medios y fines, y de los mecanismos a través de los cuales se puede mitigar el conflicto y mantener la cooperación.

El objetivo de este tipo de estudio es la reducción de las áreas de fricción, la administración del conflicto y, eventualmente, la consolidación definitiva de la paz en el plano mundial. Han hecho estudios en esta área sociólogos, psicólogos y juristas de diversas inclinaciones. A título de ilustración, valdría la pena ejemplificar recordando las propuestas con que el Derecho se refiere a ellas.

Esta exposición, breve e imperfecta, sobre las diversas perspectivas a partir de las cuales se puede organizar el área de las relaciones internacionales evidencia —pienso yo— la razón por la cual se trata de un campo de investigación institucionalmente disperso y teóricamente no unificado. De ahí su interdisciplinaridad, y una primera conclusión: en el desarrollo y en el perfeccionamiento del estudio de las relaciones internacionales son muchas las personas, las instituciones y las áreas que deben ser tomadas en cuenta.

Desde el punto de vista práctico, esta conclusión sugiere un examen de los sectores que, por diferentes razones, pueden estimular o llegar a interesarse por la intensificación del estudio de las relaciones internacionales. Mencionaré tan sólo tres o cuatro, a título de simple ilustración del tipo de indagaciones prospectivas que se pueden hacer en este campo.

La relación del Brasil con el mundo, evidenciada por la presentación en la primera parte de este documento, está provocando un interés creciente, teórico y práctico, en el ámbito de la *economía*, con un impacto potencialmente positivo para el estudio de las relaciones internacionales. De hecho, las universidades y las instituciones, públicas y privadas, ligadas a la enseñanza y a la investigación de la economía, han venido ampliando los estudios relacionados con el

comercio y el sistema monetario internacional, tomando en cuenta su impacto en lo que se refiere a la vida económica de nuestro país. En ese sentido, creo que los estudios en el área económica están efectuando —y pueden seguir haciéndolo— una contribución significativa al perfeccionamiento del estudio de las relaciones internacionales. Lo hacen arrojando luz, ya sea en la perspectiva del sistema internacional, ya en la perspectiva de la política externa del estado, ya en lo que dice relación con la interacción entre políticas internas y externas, en la medida en que esos estudios pueden llegar a ocuparse de los problemas de las empresas multinacionales, o desde el ángulo de la integración supranacional, tomando en cuenta las conexiones de esos estudios con la mayor o menor participación de nuestro país en los mecanismos de colaboración económica internacional.

*El derecho*, como campo de investigación y como práctica profesional también puede hacer una contribución al estudio de las relaciones internacionales, en la medida en que nuestro país está participando, de manera más intensa y compleja, de la transferencia internacional de recursos. Esta, a su vez, se ve cada vez más disciplinada por normas jurídicas, públicas y privadas, que resultan de las necesidades de cooperación, provocadas por la internacionalización de la economía mundial.

La *ciencia política*, como área académica y también como disciplina de interés para el campo periodístico, podría igualmente llegar a ser accionada por el desarrollo y perfeccionamiento de las relaciones internacionales, a partir de la perspectiva de la política comparada. En ella, el camino de lo particular a lo general sería un factor que contribuiría a la ampliación de los espectros teórico-analíticos, o en el ángulo de las diversas líneas que privilegian el mundo como categoría.

Finalmente, el área de la *historia* podría sin ninguna duda hacer una contribución, ya que la multiplicación de los acontecimientos internacionales de relevancia para el país están exigiendo estudios de historia diplomática, que también son insuficientes en lo que respecta al pasado brasileño.

Por lo tanto, un desarrollo adecuado del estudio de las relaciones internacionales exigiría investigaciones y refuerzos en el campo de la economía, el derecho, la ciencia política y la historia, sin hablar de otros campos cuya contribución puede ser necesaria, dependiendo de la perspectiva seleccionada. Dada su naturaleza interdisciplinaria, conforme se va consolidando el área de las relaciones internacionales, éste pasa a desenvolverse en instituciones diferentes, con diferentes tradiciones académicas.

Ninguna de estas instituciones, ya sea de grado, con preocupa-

ciones profesionalizantes, ya de postgrado, con preocupaciones académicas, ya sea las de carácter netamente profesional como las de enseñanza militar, que se ocupan del pensamiento estratégico-militar, dan una muestra hoy en día de la riqueza que comporta el campo de las relaciones internacionales. Por esa razón, y teniendo en cuenta el indispensable pluralismo, sin el cual no hay enseñanza ni investigación aceptables, creo que el primer paso para el desarrollo del área debe ser el de intentar una coordinación intrainstitucional o interdisciplinaria. Ella tendría por objeto inmediato propiciar una especie de cámara de compensación informativa de los múltiples enfoques posibles en el área de las relaciones internacionales, que hoy están siendo practicados en nuestros países. En una segunda etapa, el resultado de esa coordinación tal vez pudiese llegar a ser la construcción del campo de las relaciones internacionales con una mayor autonomía. Imagino esa construcción en los siguientes términos: en vez de un discurso *sintáctico*, preocupado por la coherencia, un discurso *problemático*, preocupado por el contexto. De hecho, a semejanza de lo que se está haciendo hoy en día en el campo de la teoría jurídica, en lo que respecta a las fuentes del derecho (como lo ha expuesto Tercio Sampaio Ferraz Jr.), el agrupamiento de las diversas perspectivas debe ser organizado y concatenado dentro de una sistematización abierta. Esta sistematización partiría del supuesto de que no hay ningún centro único o perspectiva hegemónica para determinar la jerarquía epistemológica de las relaciones internacionales, en cuanto campo de investigación. Las situaciones concretas y los temas que ellas suscitan son las que irán indicando la sincronización adecuada de las perspectivas, en función de los problemas que serán analizados.

En síntesis, un discurso en el campo del saber prudencial, aristotélicamente entendido como un conocimiento capaz de sopesar, ante la mutabilidad de las cosas, su utilidad y valor, así como la corrección y la justicia del comportamiento humano.

Lord Demming, juez inglés, al distinguir entre los abogados y los profesores, decía que la función de los primeros es la de encontrar una solución para cualquier problema, al paso que la misión de los segundos consiste en revelar las dificultades de cualquier solución. Tal vez haya sido mi doble condición de abogado y de profesor la que me ha llevado a sugerir un camino para armonizar ambas tareas, insertando en forma permanente el problema en la solución.