

LA POLITICA INTERNACIONAL COMO FACTOR DE LEGITIMIDAD

ALFREDO H. RIZZO ROMANO
PROF. TITULAR DAS FACULDADES DE DIREITO DE
MORON E SALVADOR — ARGENTINA

En un trabajo anterior (per nuestro Manual de Derecho Internacional Público”, Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, pág. 524) definimos con un particular enfoque los términos, muchas veces confundidos, de “Relaciones Internacionales”, “Política Exterior” y “Política Internacional”, que aunque se asemejan, están lejos de ser sinónimos.

Respecto del primero (Relaciones Internacionales), debemos recordar que entre las categorías aristotélicas: nociones más abstractas y generales de las cosas, colocadas sobre el lugar público — “Katá agora” — del análisis y la discusión, encontramos la *relación* (quod ad aliquid) que indica el “porqué y hacia quién”, marcando, en forma indubitable, *una necesaria interdependencia*.

Esta interdependencia vale tanto para los seres humanos en forma individual, como agrupados en la sociedad más perfecta que todavía se conoce: el Estado Nacional. Por eso la frase de nuestro recordado maestro Faustino J. LEGÓN cobra renovada vigencia y puede aplicarse tanto a los seres individuales como a esta agrupación social, cuando afirmó: “La certi-

dumbre del existir no procura sólo simples constancia de la propia realidad y autoafirmación, sino también produce evidencia de hallarse inmerso en algo multiforme que va ofreciendo crecientes aspectos de positiva totalidad. SE COEXISTE CON LO EXTERNO...” TODO EXISTIR ES CONSIGUIENTEMENTE COEXISTIR...”

Acá viene a nuestra memoria la calificación de SPENGLER: “El Estado es el ORDEN INTERIOR de un pueblo, para los FINES EXTERIORES”, Y la afirmación de Julio IRAZUSTA: “La Política Exterior es la verdadera, porque de ella depende, en última instancia, la vida de las naciones... ninguna de las otras funciones del Estado es tan importante como la que tiene a su cargo el manejo de aquella. Si bien las políticas interna y externa deben equilibrarse, los males causados por el desorden interno son más fáciles de remediar que los causados por una mala defensa de las fronteras... La anarquía es aliada del extranjero invasor. El orden sin la defensa exterior conduce al vasallaje, al igual que una prolongada anarquía interna...”

Hace casi diez años (7 agosto 1972) en nuestro trabajo “Bases para una Geopolítica argentina” nos referimos a la meta o ideal de progreso que, como *fin externo* del Estado argentino, viene proclamándose desde su nacimiento. Esta *meta legítima* (más adelante intentaremos precisar este concepto), debe constituir el motor de la actividad de cualquier Estado soberano, cuya voluntad colectiva no puede imponerle una catástrofe que lo borre de la faz de la tierra.

Como el elemento humano (sustrato biológico) es junto con el sustrato físico o material (territorio), jurídico (gobierno), autonómico (soberanía) y ético (bien común) uno de los cinco que, en nuestra opinión, conforman el Estado; y el hombre posee un natural instinto de supervivencia, además de una voluntad de progreso que, para ser válida, debe comprender la dicotomía materia-espíritu, propia de su ser, *podemos afirmar que los Estados, para conservar su viabilidad como tales, deben tender hacia el logro de ese progreso evolutivo*, que en nada afecta a los dogmas de todas las religiones superiores, cuando es ejercido dentro de cánones éticos.

Si las *Relaciones Internacionales* constituyen la noción más genérica, debemos analizar las nociones de Política Exterior y *Política Internacional*.

Para ello resulta indispensable referimos a los términos latos de *Política* (rama de las Ciencias Morales que se ocupa fundamentalmente del Estado como grupo social humano perfecto: bajo la faz señalada por Karl DEUTSCH se trata de “un *juego recíproco* entre las *amenazas de coacción* que pueden cambiarse con relativa rapidez, las *lealtades existentes* y los hábitos de obediencia de la población... mediante este juego de obediencia habitual y de coacción probable, las sociedades protegen y modifican sus instituciones...”): *Mando o Dominio* (como “probabilidad o contingencia de ser obedecido”, según MAX WEBER), y *Poder* (que dentro del ámbito de la Política Internacional, consiste en la capacidad de vencer los obstáculos que se presentan y prevalecer en los conflictos que se produzcan. Más adelante nos referiremos a la clásica obra de GUGLIELMO FERRERO “El Poder”, y a su Capítulo X, “Legitimidad y Prelegitimidad”).

Consideramos que la auténtica *Política Internacional* supone una acción guiada por principios determinados para lograr sus fines u objetivos, exclusivamente *entre Naciones* (inter naciones) y desde un plano de relativa igualdad, lo que nos hace pensar que sólo los Estados que se mueven con real independencia, poseen una auténtica Política Internacional (diferencia cualitativa basada en el parámetro de la 1ª Independencia), mientras que cualquier Estado soberano desarrolla una *Política Exterior*, en sus relaciones con otro sujeto de la Comunidad Internacional, sea un Estado, una Organización Internacional, Religión Ecuménica, Multinacional, Entidad Bancaria Internacional, etc. Desde este punto de vista, a la nomenclatura de Johan GALTUNG, que menciona entre estos sujetos a los *IGOS* (International Gouvernamental Organizations) los *INGOS* (International Non Gouvernamental Organizations) y los *BINGOS* (Bussines International Non Gouvernamental Organiza-tions, Multinacionales o Transnacionales), hemos agregados una nueva y reciente especie, híbrida de IGOS y BINGOS que denominamos *BIGOS* (Bussines International Gouvernamental Organiza-tions), Organizaciones Internacionais de Negócios, que participan de la finalidad de lucro y del bien común propio del Estado (La binacional ITAIPÚ es un buen ejemplo de un BIGO que participa de ambas características).

Sentadas estas premisas, vamos a referimos a la *LEGITIMIDAD* bien definida como un “Supravalor”, al igual que le *JUSTICIA* y el *HUMANISMO*, en el reciente trabajo de *Oswaldo Ferreira de Melo* “Sobre Política Jurídica” (II), publicado en la revista “*SEQÜÊNCIA*” de la Universidad Federal de Santa Catarina (año I, 2º Semestre 1980, pág. 27)

Jaime María de MAHIEU se inscribe en esta doctrina, con alguna variante que se aproxima a nuestro pensamiento, cuando afirma en su obra *El Estado Comunitario*” (Bs As. 1973, pág. 57) que un Estado es legítimo, cualquiera sea su origen y su doctrina, cuando *CUMPLE SU FUNCIÓN ORGÁNICA*”... “Cuando afirma la intención histórica que encarna, elevando a la Comunidad al punto máximo de su ser y de su poderío”, agregando que la legitimidad es proporcional a su grado de eficacia política.

Aplicado este concepto al plano gubernamental CHARLES MAURRAS en su “*ENQUETTE sur la Monarchie*” (Hachette, Paris, 1928) sostiene que un gobierno es legítimo cuando “*Hace lo que tiene que hacer, lo hace Bien y consigne llevar a efecto una obra de Bien Público*”. “Vale decir que, dentro de la concepción “maurraseana” la legitimidad de un gobierno se comprueba por su utilidad. Un poder *insuficiente* es un poder al cual *destituye su propia incapacidad*. El poder que asegura la defensa de la sociedad y el Estado, adquiere, para MAURRAS, un *TITULO INCONTESTABLE A LA PERMANENCIA*.

GUGLIELMO FERRERO en su obra “*El Poder*” (Edit. Inter-Americana, Bs. As. 1943, Cap. X pág. 149 et seq.) comenta y critica esta concepción, que primó en los siglos XIX y XX, y que expuso un jurista como *Hans Kelsen*, según la cual “*EL GOBIERNO LEGÍTIMO SERÍA EL GOBIERNO EFICAZ, el gobierno. BUENO*. Jostiene que los principios de legitimidad son justificaciones del poder, capaces de inmunizarlos contra el temor de los súbditos, y que en la civilización occidental estos principios son cuatro: 1) Principio electivo; 2) Principio hereditario; 3) Principio aristocrático y 4) Principio democrático. Un poder es legítimo, para Ferrero, cuando los procedimientos empleados para conferirlo y ejercerlo están de acuerdo con los mismos y reglas extraídas de ellos. *ESA CONFORMIDAD* y no *EL JUICIO SOBRE LA EFICACIA, ESTABLECE EL DERECHO A MAN-*

DAR. El autor considera que la República Española de 1931 era un gobierno “prelegítimo” (que no alcanzaba a ser legítimo, al igual que la de Weimar) Que la legitimidad se armoniza siempre con las costumbres, la cultura, la ciencia, la religión y los intereses económicos de una época. Por ende, estudia la “monarquía legítima”, la “democracia legítima” y luego lo hace con lo que llama: gobiernos ilegítimos” (los gobiernos revolucionarios).

También discrepamos con el pensador italiano. Incluso un gobierno revolucionario puede llegar a ser legítimo y el concepto de legitimidad se aplica a toda suerte de gobiernos, con pautas genéricas.

En nuestra opinión ni esta definición, ni la clásica de CONFORMACIÓN CON LA JUSTICIA, con la ley escrita y con la razón natural, son exactas, pues la legitimidad política es un concepto metajurídico que a nuestro entender se compone de cuatro elementos principales.

1) Adecuación a las aspiraciones y metas materiales que se proponen para un Estado Nacional (acá entramos en una problemática de vocación y destino nacional, y debemos recordar la frase de José Antônio Primo de Rivera: la nacionalidad se define por su *inserción en lo universal*. ‘Unidad de destino en lo universal’);

2) Con total respeto a la *finalidad ética* que constituye uno de sus cinco elementos esenciales (excluyéndose tipos de política despiadadamente hegemónicas, como los practicados por asirios y persas, en la antigüedad, rusos y alemanes, contemporáneamente);

3) En la medida que obtengan — en definitiva el consenso de sus mayorías (expresado de cualquier forma);

4) A través de la previa comprensión y reconocimiento de sus élites, (encargadas de realizar el destino o meta material propuesto).

Nuestra definición, como se ve, contiene tres elementos: 1) material; 2) ético y 3) consensual.

GEORGES BURDEAU, en su “Traité de Science Politique (T. III, Paris, 1950, p. 143), sostiene que la LEGITIMIDAD no es, para los gobernantes, una *cualidad indeleble adquirida en el instante de la investidura*: Es UN TITULO QUE SE GANA SE CONSERVA, SE

PIERDE, A MEDIDA QUE SE PROLONGA SU ACTIVIDAD; y termina afirmando que, desde la coincidencia entre lo legal y lo legítimo, hasta la ruptura plena que prelude los levantamientos y revoluciones, se dan numerosos matices.

No debemos confundir legalidad, en el sentido de concordancia con las reglas del Derecho Positivo (“*adecuatio ius*”) con legitimidad política.

Vayamos ahora al tema de nuestra exposición: Cuando la Política Internacional de un Estado, obra como factor de legitimidad de su gobierno? A esta pregunta contestamos : Cuando esta Política se adecua a las aspiraciones y metas materiales que se proponen para ese Estado Nacional, sin que se transgreda la finalidad ética que constituye su elemento esencial, obteniéndose el pleno consenso de sus mayorías, a través de la previa comprensión y reconocimiento de sus elites culturales.

Veamos en el caso argentino cuales son esas metas propuestas, que deben materializarse a través de una adecuada política internacional, que puede llegar a legitimar a cualquier tipo de gobierno.

En primer lugar la grandeza de nuestra Patria, su poderío y respeto en el ámbito internacional. Para ello deberá otorgarse pleno valor e importancia a los asuntos exteriores, pues como expresó LORD CURZON, ellos son, mas bien, asuntos nacionales, los más nacionales de todos nuestros asuntos, ya que tienen que ver con la vida, los intereses y la economía de los miembros de una comunidad nacional.

De una situación de desprecio hacia lo externo, propia de regímenes autocráticos, se ha pasado a una tesis de signo contrario, hacia la que parece inclinarse GEORG SCHWARZENBERGER, en su “*cappolavoro*” “La Política del Poder”, en virtud de la cual *los asuntos internacionales condicionan los asuntos nacionales*: Nosotros nos inclinamos a creer, más bien, en una mutua interdependencia.

Quando hablamos del poderío argentino, estamos obligados a señalar que el PODER es la consideración dominante en las Relaciones Internacionales — SCHWARZENBERGER lo define como el

MÉDIO entre la influencia y la FUERZA. La capacidad de imponer la propia voluntad a los demás, mediante la suposición de sanciones efectivas en caso de no aceptación.

El meridiano argentino inmediato pas por la consolidación de sus fronteras terrestres y marítimas con el consiguiente control de la porción atlántica de los pasos interoceánicos.

Con nuestro vecino más importante la situación en la otrora conflictiva Cuenca del Plata, tiende a equilibrarse, sobre todo después de los llamdos Acuerdos Tripartitos sobre Corpus e Itaipú (vid. nuestro “Manual de Derecho Internacional Público”, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, pags. 699 a 715).

Siempre hemos defendido una política de colaboración mutua entre la Argentina y el Brasil, única forma de asumir los roles respectivos en el Tercer Mundo, bien destacados en el caso de esta última nación por Fernando NORONHA, en su Disertación presentada ante la UFSC en noviembre de 1981, con el título “Terceiro Mundo e Brasil no Sistema Mundial de Interdependencia Complexa”, que nuestro ilustre y querido amigo, el Profesor Paulo Henrique BLASI tuvo la gentileza de facilitarnos.

Respecto al Uruguay, obras portuarias binacionales que vinculen nuestra megalópolis con este Estado platino, se imponen a corto plazo. En la Antártida deberán instalarse el mayor número posible de bases permanentes; hacer de Marambio una verdadera ciudad con población estable y suprimir, entre el meridiano del Cabo de Hornos prolongado hasta los 60° de latitud Sur, y el meridiano de las eslas Sandwich del Sur (25°) el límite norte de nuestro sector Antártico, para lograr una auténtica continuidad territorial y marítima argentina y la reivindicación de espacios marítimos de inmensa riqueza.

El afianzamiento de nuestros lazos con España y otros países europeos, en especial los de origen latino, la conquista de nuevos mercados en otros continentes, la presencia argentina en las naciones africanas, especialmente en su vertiente atlántica y la total independencia ante los macroestados siderocráticos, constituye un imperativo ineludible para el Estado Argentino.

Pero, por sobre todas las cosas, nuestras miradas deben ponerse en Latinoamérica la unidad latinoamericana es un imperativo que se acentúa ante el grado de desarrollo tecnológico y riqueza acumulada por las dos principales superpotencias. En este mundo en que navíos siderales de las mismas son lanzados con destino a los planetas más alejados de nuestro sistema y el espacio extrasolar, naciones como la Argentina y Brasil luchan por la erradicación de enfermedades endémicas que han vuelto a proliferar, mientras suben los índices de mortalidad infantil y deserción escolar, se detiene o disminuye el ingreso per cápita y crece pavorosamente la deuda externa.

Estos indicadores demuestran que mientras no rompamos las ligaduras económicas o ideológicas con los dos grandes centros de decisión mundiales, nuestra dependencia irá acompañada de peligrosas tensiones.

El eminente historiador británico Arnold J. Toynbee destacó que los Estados Nacionales son fenómenos efímeros en la vida de las civilizaciones en las cuales crecen, se desarrollan y perecen. Las Grandes Civilizaciones generan Estados Universales que poseen un Proletariado Externo y otro interno.

Los EE. UU. constituyen hoy el Estado Universal de la denominada por TOYNBEE “Civilización Cristiana Occidental, en oposición a la” “Cristiana Oriental”, con la URSS como Estado Universal. Otras civilizaciones como la Islámica, Índica y Extremo Oriental, carecen de Estados Universales, aun que las dos últimos poseen Estados líderes como la India y China, con aspiraciones universales, que pretenden romper el esquema bipolar y liderar esa masa proteica denominada Tercer Mundo.

Si consideramos que Latinoamérica constituye un frente lingüístico-cultural y una amalgama étnica producida por misgenización racial, que posee más de 300 millones de habitantes, y que, en este conglomerado inserto en la “sociedad Cristiana Occidental” la Argentina y el Brasil aún no han jugado el rol primordial generador de la ansiada unidad, que de ellos se espera, resulta hasta cierto punto explicable que hoy Latinoamérica, jugando un papel similar al del “Proletariado Externo del Estado Universal del

sistema al que se halla adscripta, haya generado en su seno movimientos y convulsiones de gran envergadura (casos de El Salvador, Nicaragua etc).

Cuales son las formas concretas de romper el esquema que nos aprisiona?

La Argentina deberá promover (cuando se organice y cuente con un auténtico gobierno representativo) la unidad latinoamericana y la formación de una gran patria Latinoamericana que le permita escapar al miserable destino de constituir un proletariado externo de los EE.UU., el “patio trasero” como despectivamente se lo ha calificado.

El gobierno que logre éxito en esta labor, obtendrá su plena legitimidad “ex post” a través de una auténtica Política Internacional, cualquiera que fuera su origen.

Los medios concretos para intentar esta magna empresa son, entre otros, los siguientes:

1) El desarrollo de una idea madre o pivote consistente en una *segunda gesta de emancipación*, política, económica e ideológica, de los grandes centros de decisión mundiales.

2) Convertirse en adalid de medidas culturales como la completa eliminación del analfabetismo, enviando incluso — educadores a otras naciones.

3) La enseñanza histórica con sentido latinoamericano, la Unión universitaria, el acrecentamiento del intercambio cultural y científico, la creación de una agencia periodística que difunda las noticias iberoamericanas, la libre circulación de diarios, revistas y libros, programas especiales para televisión con sentido regional.

4) Una adecuada política económica de inversiones y promoción de empresas binacionales o multinacionales organizadas con el apoyo de la Argentina, el Brasil, México y Venezuela. La creación de un Banco Central Iberoamericano, emisor de moneda única de curso forzoso para todo nuestro ámbito, la fundación de una Central de Reaseguros, emisión de títulos y valores de uso común en el área, propiciar el consumo de productos propios, el acrecentamiento del intercambio comercial y la paulatina supresión de barreras aduaneras.

5) Por último, en lo Político-Social y jurídico, la creación de una organización de Estados Latinoamericanos (ODELA) que reemplace a la obsoleta OEA, instrumento del Estado Universal hegemónico en la región. Reformas constitucionales que propicien una “foedera aequa” entre los Estados Nacionales de nuestro ámbito, con la instalación de autoridades de los tres poderes, previa convocatoria de una Asamblea Iberoamericana para lograr la unidad institucional. Una única nacionalidad iberoamericana. La solución justa de los conflictos territoriales, para la ruptura de la injusta mediterraneidad de Bolivia y la devolución al Perú de territorios usurpados, resulta ineludible, al igual que el apoyo grupal ante las ilícitas ocupaciones británicas en las Malvinas y Belice hoy convertido en un nuevo Estado no viable, la uniformidad del derecho vigente, la abolición de pasaportes y visas entre los Estados Confederados y, por sobre todo, reformas sociales que tiendan a una mas justa y Cristiana distribución de la riqueza, constituyen imperativos ineludibles.

No se nos escapan las múltiples dificultades que presupone la realización de cualquiera de estas metas, pero si al menos no lo intentamos correremos el riesgo de un aislacionismo pernicioso y peligroso.

El actual panorama de América Latina según fuentes “cepalianas” no puede ser más desolador: solo el 5% de la población absorbe el 24% del consumo total de bienes y servicios, un 45% de los habitantes consume el 60% de los bienes y servicios, y, por último, al 50% restante, de menores ingresos, corresponde solo el 16% de ese consumo.

A ello debemos agragar una tasa de crecimiento demográfico general altísima (del 3%) que se contrapone con nuestro bajísimo índice demográfico, en que la actual política económica influye notoriamente. Nos enteramos con alarma sobre la base de datos proporcionados por el Centro Latinoamericano de demografía, que la población total de América Latina, que en 1920 se estimaba en 59.201.000 habitantes, alcanza actualmente 350.000.000 habitantes y llegará en el 2.000 a 639.331.000 hab. Esta explosión demográfica se hará sentir en tres Naciones: Brasil, quede 120 millones pasará a 215, México, que de 70 millones pasará a 135, y Colombia, que de 30

millones aumentará a 56. De acuerdo a estas cifras, *la Argentina solo alcanzará los 35 millones para fines de este siglo.*

Se ha dicho que no hay misión histórica posible para pueblos que, desunidos, son pequeños y débiles. No habrá compasión hacia ellos cuando la competencia entre los *macroestados siderocráticos* se torne más dura.

Separados somos un grupo de pedigüños que golpea — con insistencia y no siempre con éxito — las puertas de los grandes centros financieros, solicitando un ilusorio mejor trato.

Unidos constituiremos una gran Potencia Mundial. A la República Argentina junto el Brasil, México y Venezuela les está destinado ser los motores de esa unidad, como algunos de ellos lo fueron en 1810, de la liberación hispana. Si comprendemos esta misión trascendental y la ejecutamos, en una tarea tal vez de varias generaciones, habremos prestado al mundo el mismo papel que cumplió Prusia respecto a la unidad alemana, el Piamonte a la italiana o el reino de Macedonia a la griega. Solo una Política Internacional que tienda al cumplimiento de estas pautas, obrará como factor de legitimidad de los Estados Nacionales de nuestro ámbito geográfico y sus eventuales gobiernos, no obstante el origen “ajurídico” o “de facto” que pudiera atribuírseles. En este orden de ideas debemos aclarar que resulta prácticamente imposible que un gobierno sin sustento mayoritario y base constitucional encare una tarea de tanta envergadura y trascendencia.

Canasvieiras, 18/2/1982