

FUNDAMENTOS DE POLÍTICA

La naturaleza de la política, las estructuras políticas y las reglas del Poder

Buenos Aires - Abril 2000

INDICE

1) La Naturaleza de la Política

La Política

Perspectiva

La ciencia política actual

El ámbito constitucional

El ámbito administrativo

El ámbito internacional

La teoría política pendiente

Naturaleza de la Política

Política y realidad

Esencia de la política

El ámbito de la política

2) Las estructuras políticas

La arquitectura política

El orden social natural

Las estructuras básicas

Las estructuras intermedias

Las estructuras superiores

El Estado

Las funciones del Estado

3) Las reglas del Poder

El ejercicio del Poder

I. Regla de la armonía y la afirmación

II. Regla de la integralidad

III. Regla de la concentración

IV. Regla de la soberanía

V. Regla de la constancia

VI. Regla de la legitimidad

VII. Reglas de conflicto

El contexto de la globalización

Naturaleza de la Política

La Política

Perspectiva

La palabra "*Política*" proviene del vocablo griego "*polis*" que, esencialmente, significa "ciudad" y — por extensión — "asentamiento permanente de seres humanos".

La Historia nos relata que la estructura política de la antigua Grecia se hallaba construida sobre la base de pequeñas comunidades, altamente independientes y virtualmente soberanas, nucleadas alrededor de los más importantes centros urbanos. La urbe, es decir: la *polis*, se convirtió así en la unidad orgánica esencial de las comunidades aglutinadas a su alrededor. En consecuencia, toda la actividad relacionada con la organización de esas comunidades se refería principalmente a la *polis* misma. De allí el nombre de *política* que se le dio a la ciencia, estudio o tratado relacionado con la vida de la *polis*.

En ese ámbito de comunidades reducidas y en gran medida independientes, la ciencia política no podía pasar de ser una disciplina que analizaba — en forma más o menos sistemática — las estructuras que regulaban la vida social de la época. De hecho, para los griegos, Política, Ética y Economía formaron parte de lo que llamaron la "filosofía práctica".

Debe destacarse, sin embargo, que desde la óptica política de los griegos de hace más de 2.000 años atrás, resultaba igualmente válido basar la especulación política sobre hechos

abstractos que fundamentarla en hechos concretos. La clásica disputa de Platón y Aristóteles es, probablemente, el mejor ejemplo de ello.

Mientras que en la *Politeia* de Platón hallamos la descripción de un Estado ideal, en la *Política* de Aristóteles encontramos un riguroso sistema de datos aportados por la observación, la comparación y la investigación de la realidad. Así, Platón nos describe un Estado hipotético, con sus artesanos, sus sabios y sus guerreros; su ordenamiento eugenético y económico; culminando el esquema en la figura de un "rey filósofo" que representa probablemente uno de los imposibles políticos más estupendos que jamás se hayan imaginado. Aristóteles, por el contrario, nos habla de las distintas "formas" concretas del Estado; de las distintas Constituciones vigentes en su época y del proceso dinámico de cambio que ya se observaba en aquellos tiempos, con regímenes políticos que oscilaban entre monarquías, aristocracias y repúblicas, con sus respectivas desviaciones patológicas de tiranías, oligarquías y demagogias ([i]).

De este modo, desde el mismo origen de nuestra cultura venimos arrastrando dos enfoques sustancialmente distintos de la Política. Uno de ellos, desde una óptica normativa, pone énfasis en los objetivos de la *polis*; el otro, desde una visión pragmática, se concentra prioritariamente en las condiciones, las posibilidades y los límites impuestos a la voluntad de organizar esa misma *polis*.

A este planteo dialéctico lo podemos rastrear en Occidente a todo lo largo y ancho de la Historia de la Política. Tanto en el relato histórico de los hechos políticos como en el devenir de las tendencias, doctrinas o ideologías políticas, siempre hallaremos, o bien cierta preeminencia de la especulación normativa, o bien un mayor énfasis pragmático. Esta tensión, establecida entre los extremos virtualmente opuestos de lo deseable por un lado y lo posible por el otro, es quizás el factor principal que hace de la Política algo dinámico, polémico, deliberativo y frecuentemente controvertido.

La Ciencia Política actual

Lo que no hay que perder de vista es que, tanto el criterio de necesidad como el de factibilidad dependen fuertemente del ser humano que se dedica a la Política. Lo que para algunos es una necesidad imperiosa, para otros puede ser completamente superfluo. Lo que para algunos es completamente imposible, para otros puede ser algo relativamente sencillo. En esto influyen mucho las idiosincrasias, los talentos, las capacidades, las predisposiciones y las vocaciones de los distintos Pueblos, así como también las condiciones, las oportunidades y las dificultades que brinda el medioambiente.

Por eso, un estudio objetivo de la Política debe abarcar fundamentalmente al menos tres grandes cuestiones:

1. La causal constitutiva del organismo político.
2. El sentido esencial de la organización política
3. Las formas institucionales que regulan la vida del organismo político.

Estas tres grandes cuestiones plantean el "*por qué*", el "*para qué*" y el "*cómo*" de la Política. Inquiriendo acerca de la causal constitutiva nos preguntamos **por qué** se forman los organismos políticos. Cuando investigamos el sentido esencial de una organización política nos preguntamos **para qué** (o **con qué fines**) se ha constituido y organizado ese organismo político. Finalmente, cuando estudiamos las formas institucionales, lo que en realidad queremos saber es **cómo funciona** el organismo político.

La investigación sistemática de todos estos temas es posible dentro del ámbito de una disciplina a la cual conocemos actualmente bajo el nombre de Ciencia Política.

Tomada en conjunto, la Ciencia Política es una de las ciencias más jóvenes que tenemos. Prácticamente, puede decirse que nuestra Ciencia Política actual nace como consecuencia de la crisis del Estado burgués del Siglo XIX, diferenciándose poco a poco de las disciplinas jurídicas, económicas e históricas que — de algún modo — habían oficiado de sustitutas, impidiendo un enfoque específico de la Política.

A destacar en todo caso, es que, a consecuencia de esta relativa juventud —a la que se suma un considerable manipuleo ideológico — la Ciencia Política, tal como se la enseña y concibe en la mayoría de los ámbitos académicos, presenta un margen bastante amplio de ambigüedades e imprecisiones.

En el panorama de la Ciencia Política actual podemos distinguir tres grandes áreas o subdivisiones:

1. Un estudio de las Constituciones, los sistemas jurídicos y los gobiernos, con la posibilidad de desarrollar especializaciones en Derecho Comparado y en carreras de Administración Pública.
2. Una subdivisión específicamente dedicada a la Política Internacional, es decir: a la relación de los distintos organismos políticos entre si.
3. Un área dedicada a la teoría política que — en lo esencial — abarca las proposiciones abstractas de las ideas, intenciones, doctrinas y filosofías que, de algún modo u otro, se hallan relacionadas con la Política.

Lo primero que salta a la vista es que estas subdivisiones no coinciden demasiado bien con las tres grandes cuestiones apuntadas más arriba. Esto explica, al menos en buena medida, la considerable confusión existente.

El ámbito constitucional

En el ámbito constitucional y jurídico contamos hoy con trabajos de variada importancia, orientados a describir, explicar y analizar en forma crítica los factores que hacen a la realidad política. También podemos encontrar en este ámbito estudios que se dedican a describir la situación de ciertos organismos políticos, pero entendiendo esta situación como una resultante de la vigencia de determinadas normas jurídicas. Así, la pregunta de "¿cómo se organizan políticamente los seres humanos?" trata de ser respondida exclusivamente desde una óptica jurídica, sociológica y — a lo sumo pero también sólo a veces y parcialmente — histórica.

Además, la actual escuela anglosajona de Ciencias Políticas ha logrado imponerse en gran medida y ha presionado para que el aspecto institucional se extienda y prive de un modo casi patológico sobre todos los demás aspectos. En parte — si se hace abstracción de una bastante transparente intención estratégica de las potencias anglosajonas en materia de política exterior — esto también puede derivarse de una ya tradicional imprecisión en el pensamiento político anglosajón; especialmente el norteamericano.

La política norteamericana, por ejemplo, no ha conseguido nunca hacer una clara diferenciación entre los conceptos de Estado (*State*), Gobierno (*Government*) y Administración (*Administration*). Para colmo, en los EE.UU. la palabra *State* se aplica a los Estados miembros de la Unión (nuestro equivalente de "provincias") y a la palabra *government* se la sustituye sistemáticamente por la de *administration*.

No es de extrañar así que, en los ámbitos académicos actuales, el estudio de las Constituciones y los Gobiernos comience abarcando el sistema jurídico en primer lugar y termine luego integrando en forma desordenada una gama casi inabarcable de temas conexos tales como: el parlamento, los partidos políticos, los factores de Poder o "grupos de presión", el grado más o menos público del acto legislativo, la selección social y política de los candidatos, los sistemas de control y supervisión, etc. etc.

El ámbito administrativo

Los alcances de la técnica relacionada con la administración pública tampoco se hallan demasiado bien establecidos.

Como ya hemos visto, los norteamericanos ni siquiera parecen tener una idea clara de la diferencia existente entre Gobierno y Administración. Sin embargo, los europeos tampoco están mucho mejor ubicados en este terreno.

Lo que sucede es que el Estado moderno no ha escapado a la necesidad de un alto grado de especialización funcional; fenómeno éste que es detectable en prácticamente todas las actividades de nuestra civilización. Han pasado definitivamente las épocas en las que una rama cualquiera de la administración pública podía ser confiada a una persona sin más requisitos que una inteligencia práctica mediana y adecuadas condiciones de honorabilidad y responsabilidad. Hoy dudaríamos muchísimo en confiarle la administración de la salud pública a alguien que no sea, como mínimo, un médico; así como no le entregaríamos de buena gana la administración de las obras públicas a alguien que careciese por completo de sólidos conocimientos en materia de ingeniería civil.

Además, los volúmenes cada vez mayores de población han hecho que aumenten correspondientemente los aparatos administrativos, tanto en tamaño como en importancia. Si bien la informatización ha frenado el crecimiento de las nóminas de personal, la trascendencia de la función pública administrativa ha ido aumentando sin lugar a dudas; y esto aún a pesar de las corrientes de opinión actuales que propugnan quitarle al Estado la mayor cantidad posible de funciones.

La consecuencia de todo ello es que la tecnoburocracia — que de hecho administra y gestiona los asuntos públicos esenciales — ha ido desplazando a la actividad específicamente política a punto tal que varios organismos políticos ya no disponen realmente de un Gobierno sino tan sólo de una Administración, siendo que el verdadero Gobierno no debe buscarse en la estructura institucional formal sino en otra parte.

El ámbito internacional

La política internacional, esa rama de la Política que casi se ha independizado y tomado vida propia en los planes de estudio convencionales, también presenta serias falencias.

En primer lugar, una política internacional desvinculada de una política general es algo impensable. La sola idea de considerar a la política internacional como una especie de entidad por derecho propio proviene del carácter forzosamente universalista de las doctrinas políticas vigentes que — en forma explícita o implícita — afirman la posibilidad (y aún la necesidad) de implantar un único sistema y un único régimen político a toda la población del planeta.

Este criterio universalista es el que — en el ámbito político — ha dado lugar a la idea y a la estrategia de la globalización. Más allá de los factores específicamente económicos o industriales que también la han favorecido, lo que conocemos como "globalización" es el resultado de una intención política de imponer el *pensamiento único* — o como también se dice: **un pensamiento "políticamente correcto"** — a la totalidad del planeta.

Así como la política exterior enseñada en las universidades durante la década de los '60 y los '70 jamás permitió entender las verdaderas relaciones de Poder en el escenario bipolar; las interpretaciones académicas de los '80 en adelante, ni han conseguido dar una explicación satisfactoria del colapso soviético, ni consiguen tampoco ofrecer una interpretación coherente y válida de la globalización.

La teoría política pendiente

En la actual Ciencia Política convencional hallamos, así, muchos datos, muchas observaciones parciales, pero muy pocas explicaciones satisfactorias y muy pocas síntesis realmente abarcativas.

Quizás el problema fundamental de la Ciencia Política contemporánea es, precisamente, su escasa independencia científica. De hecho, la enorme mayoría de las veces esta disciplina termina siendo instrumentada para justificar, legitimar, difundir o perpetuar el dogma de una determinada ideología. Esto no sólo le quita a la Ciencia Política la objetividad imprescindible sino — lo que es aún más grave — la convierte en una herramienta de tergiversación de la realidad cuando, en rigor, debería ser un instrumento eficaz y confiable para su estudio sistemático.

Afortunadamente, frente a esta tendencia existe una propuesta que parte de supuestos diametralmente opuestos. En lugar de construir artificialmente una Ciencia Política orientada a justificar una teoría, la propuesta plantea la necesidad y la posibilidad de construir una teoría política que se adecue a los resultados que arroja una investigación científica desprovista de prejuicios dogmáticos.

De hecho, lo que necesitamos es una Ciencia Política basada en el estudio de la realidad. Porque, al final de cualquier discusión y por más académica que ésta sea, la realidad — aunque no nos guste — siempre termina siendo la única verdad que cuenta.

Naturaleza de la Política

Política y realidad

Partiendo, pues, de la realidad y recordando, además, lo que se expuso en relación al término *polis*, se puede apreciar que podemos hablar de Política allí dónde se verifican — como mínimo — dos fenómenos:

1. Un conjunto de seres humanos que conviven compartiendo el mismo destino, y
2. Una determinada organización social en cuyo marco se toman decisiones que afectan o pueden afectar al conjunto.

De modo que, ya desde una visión panorámica y general, se hace claro que hallamos a la Política allí — y sólo allí — en dónde hay una comunidad organizada de seres humanos. Sin seres humanos no hay Política; como que tampoco la hay si no existe al menos algún grado de organización social. Esto puede parecer una verdad de Perogrullo, pero, sin embargo, constituye el punto de referencia objetivo que muchas ideologías han ignorado.

El hecho es que, si dejamos el plano general y avanzamos sobre los detalles, veremos que la organización social rara vez es espontánea y, en los organismos complejos dotados de un considerable nivel de desarrollo cultural o económico, aún existiendo cierto grado de espontaneidad, la organización social jamás llega a ser un proceso totalmente automático. Muy por el contrario, en más de 10.000 años de Historia documentada, no podríamos citar un solo caso en el que una civilización o una cultura se hayan organizado en forma completamente espontánea.

La realidad demuestra que en todo organismo social se advierte la existencia de una actividad deliberadamente conductora, organizadora o directriz que — mucho más allá y a veces hasta por encima de la posibilidad de consensos libres y espontáneos — es justamente lo que convierte a una comunidad en organizada. Esta actividad presenta, además, toda una serie de características especiales.

Los que la realizan tienen no sólo la facultad de tomar decisiones que afectan a toda la comunidad sino que, además, tienen también el Poder de hacerlas cumplir. A su vez y a lo largo del tiempo, estas decisiones se constituyen en hitos que jalonan la evolución del

organismo político, quedando dicha evolución reflejada en la Historia. Por otra parte, si se observan atentamente el carácter y la naturaleza de estas decisiones, se podrá ver cómo algunas se ajustan a las leyes naturales de la evolución social; otras constituyen casos particulares, posibles sólo en cierta comunidad determinada; y, finalmente, algunas directamente se adelantan a un futuro anticipado más por aproximaciones intuitivas que por cálculos racionales.

Esencia de la Política

De lo anterior se desprenden varias conclusiones. Por de pronto, el hecho de que sea posible tomar decisiones válidas para toda una comunidad y hacerlas cumplir nos revela la existencia de un *Poder*. Por el otro lado, la correlación entre leyes naturales y ciertas decisiones de la actividad política nos revela la posibilidad de establecer una *Ciencia*. Finalmente, la presencia del elemento intuitivo nos indica que la actividad, al menos en alguna medida, también es un *Arte*.

Tenemos, así, en apretada síntesis, los elementos esenciales que nos permiten definir a la Política desde múltiples ángulos. Desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones la Política es, simplemente, actividad en relación con el Poder, entendiendo a este Poder como la capacidad de incidir en forma efectiva sobre el destino de un conjunto de seres humanos. Desde el punto de vista de la evolución social, la Política es una ciencia orientada a investigar y a establecer las condiciones que un conjunto de seres humanos necesita para lograr su máximo nivel de desarrollo. Y, por último, desde el punto de vista de una planificación estratégica, la Política es el arte de adelantarse a los acontecimientos, previendo la posible adecuación de las estructuras del conjunto humano a las condiciones y a los desafíos que presentará el futuro.

Resumiéndolo todo: la Política implica el Poder de conducir, la ciencia de organizar y el arte de prever. De estos elementos esenciales surgen en forma natural y correlativa, como veremos más adelante, las funciones de conducción, síntesis y previsión de ese órgano político por excelencia que es el Estado.

El ámbito específico de la Política

Si observamos las distintas disciplinas que ha desarrollado el ser humano veremos que todas ellas tienen un ámbito, un objeto, un dominio propio. Pero, más allá de esto, podremos detectar también que, en cada uno de estos dominios, la enorme mayoría de las disciplinas opera con categorías bipolares que le son específicas. La razón de esto quizás podría rastrearse hasta la arquitectura misma de la Lógica occidental que, en esencia y en muy última instancia, se basa sobre el principio de no contradicción.

Por ejemplo, el dominio de la filosofía es el *saber* y, dentro de este dominio, los sistemas filosóficos operan con los conceptos opuestos de *verdadero* y *falso*. El dominio de la actividad económica en general es el *consumo* y opera sobre la base de los conceptos de *útil* e *inútil*. Para la actividad financiera en particular, el ámbito es el *lucro* y las categorías principales que se manejan son las de *rentabilidad* y *no-rentabilidad* (o bien, simplemente, *ganancias* y *pérdidas*). El dominio de la biología es la *vida* y su bipolaridad esencial está dada por todo el proceso que va del *nacimiento* hasta la *muerte*. La aritmética reina en el dominio de la *cantidad* la cual está definida por los extremos opuestos del *cero* y el *infinito*. La *conducta humana* es el dominio de la moral con sus categorías opuestas del *bien* y del *mal*. Se podría seguir así enumerando todas las disciplinas. Hasta en la religión, que es esencialmente el dominio de la fe, encontraremos a *Dios* por un lado y al *demonio* por el otro.

La Política no escapa, en absoluto, a esta regla. El dominio específico de la Política es el *Poder* y su bipolaridad intrínseca se manifiesta en la tendencia a dividir ese dominio en las dos categorías de *amigos* y *enemigos*. ([ii])

Esto, por supuesto, requiere varias precisiones. Por de pronto, lo primero que hay que tener en claro es que el *enemigo* político no es lo que normalmente entendemos por rival. Mucho menos es el equivalente a un adversario privado. Lo que sucede es que, por desgracia, nuestro idioma moderno no nos permite hacer categóricamente una fundamental diferenciación entre el *enemigo público* y el "enemigo" *privado*. Sencillamente hemos perdido las palabras adecuadas.

Los antiguos romanos, por ejemplo, conocían todavía esta enorme diferencia y tenían palabras precisas para cada caso. Al enemigo público, es decir: al enemigo de Roma entera, lo llamaban "*hostis*" ([iii]); pero al enemigo personal, es decir: al enemigo privado, le decían "*inimicus*" ([iv]). También los griegos sabían hacer esta diferencia, aunque más no fuese de un modo indirecto. A la lucha que tenía lugar solamente entre griegos la llamaban "*agon*" ([v]). El concepto equivalente a nuestra palabra "guerra" lo tenían reservado al conflicto entre griegos y "*bárbaros*", entendiendo por tales a todos los que no eran griegos.

De este modo debe quedar claro que en Política, el *enemigo* es **siempre** el enemigo **público**; vale decir: aquél que tiene una actitud *hostil* hacia **toda la comunidad**; aquél que está dispuesto a *iniciar hostilidades* contra **toda** la comunidad.

Más todavía: este enemigo no sólo no es equivalente al enemigo privado sino que su categoría no tiene absolutamente nada que ver con odios, antipatías, fobias o rencores personales; así como tampoco tiene nada que ver con simpatías, filias, amistades, apegos o cariños personales. El enemigo, en Política, simplemente no es una categoría emocional o privada. Por el contrario: es una categoría objetiva y pública.

El enemigo político no es aquél a quien le tengo antipatía, rencor, inquina o malevolencia. En realidad, hasta podría ser alguien a quien — en el fondo — le tengo simpatía, admiración o apego. El enemigo político es todo aquel que pone en peligro la existencia o el desarrollo de la comunidad organizada de la que formo parte. Es todo aquél a quien resulta forzoso combatir, no porque sea malo, vil, ruin, falso, antipático o despreciable, sino porque su voluntad de Poder hace peligrar la integridad o la subsistencia misma de la comunidad. Precisamente, cuando esto no es entendido así, la Política se contamina con esas fobias y odios personales que envenenan el conflicto político y lo convierten en irracional, con las desastrosas y lamentables consecuencias que en tantos enfrentamientos hemos podido observar.

Por último, es preciso tener en cuenta también que la bipolaridad de las categorías políticas opera en ambos sentidos. No es solamente que la Política divide a su dominio en "amigos" y "enemigos"; la ecuación también es válida en su recíproca. Cuando en un organismo político ciertos antagonismos personales o sectoriales salen fuera de control, hasta el punto de generar verdaderas *enemistades* que ponen en peligro la integridad de todo el organismo, esos antagonismos se han vuelto *políticos*.

Las actividades normales de las personas generan frecuentemente conflictos de cierta intensidad. Pero, bajo circunstancias normales, ninguno de ellos destruiría la integridad de la comunidad organizada, del mismo modo en que la mayoría de las rencillas entre parientes no llegan a quebrar la solidaridad básica de una familia. Pero, si uno de esos conflictos abre la posibilidad de que se produzcan polarizaciones de una categoría equivalente a la de una verdadera *enemistad*, el hecho — por ese sólo motivo — adquiere relevancia política y debe ser considerado como un hecho político.

Porque, mal manejado, un conflicto interno así es el típico antecedente de toda Guerra Civil. Exactamente por ello, una de las funciones esenciales del Estado consiste en evitar esta clase de enfrentamientos mediante la construcción de consensos y realizando la síntesis de aquellas fuerzas divergentes que, libradas a sí mismas, terminarían desgarrando y destruyendo a todo el conjunto.

Las estructuras políticas

La arquitectura política

El orden social natural

Sobre la forma "natural" de una organización social se ha hablado mucho, se ha escrito mucho y se ha especulado más aún. Por regla general, el concepto ha querido ser relacionado con formas primitivas de organización tales como la tribu, el clan, la horda, etc. Partiendo de una hipótesis según la cual la civilización corrompería las relaciones humanas se propone que, para hallarlas en estado "puro" o "natural", deberíamos retroceder en el tiempo hasta hallar aquellas formas de organización previas a un estadio civilizado y a las cuales, por lo tanto, podríamos llamar "naturales".

Este enfoque, más allá de su aparente atractivo, presenta una enorme cantidad de problemas. Por de pronto, no se ve muy bien por qué las relaciones establecidas en, pongamos por caso, una tribu primitiva — con sus tabúes, sus códigos, sus ceremonias, sus reglas de conducta, sus símbolos y sus creencias — habrían de ser necesariamente más "naturales" que las existentes en una sociedad civilizada.

En esto, frecuentemente se ha pasado por alto que, en realidad, las sociedades llamadas "primitivas" no son ni tan simples ni tan "naturales" como parecen a primera vista. En una cantidad muy grande de casos, más bien ha resultado todo lo contrario. Tal como lo han descubierto los antropólogos y los etnólogos; en una tribu, en un clan y hasta en una horda, rigen a veces reglas muy complicadas de convivencia. Hay jerarquías, prioridades, privilegios, normas de conducta y costumbres que, analizadas en detalle, resultan bastante "artificiales" y hasta arbitrarias. Lo que realmente distingue a una sociedad primitiva de otra civilizada es más bien el nivel de desarrollo del saber en general y el grado de complejidad de la estructura social, y no tanto el grado más o menos "natural" de su organización.

Por otra parte, muchos de los supuestos sobre los que se basaron algunos filósofos — especialmente los del Siglo XVIII en adelante — para exaltar las supuestas virtudes de las sociedades "en estado natural" han demostrado ser completamente equivocados. Hoy sabemos que el "noble salvaje" de Rousseau no existió jamás y que el hombre solitario en la isla desierta — esa figura tan cara al ideario liberal — no es nada más que una entelequia a partir de la cual no se logra gran cosa de utilidad en Política.

Es cierto que nuestra civilización, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, ha alterado muchas costumbres y pautas de convivencia que, a veces, contaban con una tradición milenaria. También es cierto que nuestra civilización ha agredido al medioambiente de un modo tal que la cuestión ecológica se ha convertido en un serio problema. El mundo en el que vivimos presenta, de hecho, toda una serie de aspectos negativos sobre los cuales es preciso actuar. Pero, de allí a que la restauración de un orden social natural implique necesariamente una renuncia a la civilización como tal y un retroceso a estadios anteriores de desarrollo, hay una gran distancia.

El estudio comparativo de diferentes culturas ha revelado que en todo organismo social:

1. las relaciones entre los sexos, así como las relaciones entre las distintas generaciones que conviven, se hallan institucionalizadas de alguna forma y resultan reguladas por usos, costumbres o leyes;
2. la convivencia de los grupos suprafamiliares se halla reglamentada de algún modo, para tender a lograr una reciprocidad óptima en todos los ámbitos de la vida social;
3. hay una serie de imágenes normativas, referidas a: cómo debería estar ordenada la vida comunitaria, cuales son las normas de conducta aceptadas, qué es correcto y qué es

incorrecto, qué es el Bien y qué el Mal, qué es lo que "se hace" y qué es lo que "no se hace", etc. etc. Estas normas frecuentemente se hallan interrelacionadas con conceptos metafísicos o religiosos.

4. Las necesidades vitales en cuanto a alimentos, vivienda y protección llevan a desarrollar actividades económicas para cubrirlas, creando para esa actividad una serie de técnicas que permiten transformar los objetos en elementos útiles.

5. Existen formas de expresión artística — sea en la forma de danza, música, leyendas, sagas, cosmogonías o artes plásticas.

Analizadas en detalle, estas conclusiones no nos dicen demasiado. Por ejemplo, que las relaciones entre los sexos y las generaciones se hallen institucionalizadas "de alguna forma" incluiría prácticas tan dispares como la monogamia, la poligamia, la poliandria, el patriarcado, el matriarcado, el incesto, la endogamia sistemática, la preeminencia del Consejo de Ancianos o, por el contrario, la costumbre de matar a los viejos que ya no producen lo que consumen. Y con los demás puntos se podría hacer un análisis muy similar.

Sin embargo, el hecho que en todas las culturas siempre sea posible detectar al menos alguna solución a los principales problemas de la convivencia y la subsistencia — aún cuando las soluciones específicas varíen enormemente de caso en caso — nos indica una tendencia bastante clara: todo conjunto humano busca siempre hallar ciertas condiciones óptimas para su existencia y para su desarrollo. Exactamente cuales son esas condiciones es algo que puede variar de una forma prácticamente impredecible — de allí la debilidad de los universalismos dogmáticos — y una determinada respuesta óptima a un desafío determinado dependerá de toda una constelación de factores tales como: las condiciones del medioambiente; la idiosincrasia de las personas involucradas; los factores históricos que arrastran decisiones pasadas y que condicionan opciones actuales o futuras; el entorno y el contacto con otras culturas; el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado; los talentos y las capacidades disponibles, y esto sólo para dar algunos ejemplos.

Lo que podemos decir, pues, en concreto del orden social natural es que es una tendencia hacia la dinámica armónica del conjunto social, que resulta de la adecuación de sus estructuras a las exigencias naturales e históricas, habida cuenta de los recursos humanos y materiales disponibles.

Las estructuras básicas

En la base de la arquitectura política del conjunto social hallamos, pues, una tendencia hacia la búsqueda de un dinamismo armónico mediante la optimización de las estructuras y los recursos.

El análisis político se diferencia del sociológico precisamente en la categoría de las estructuras que considera en forma especial. Mientras para la sociología el punto de arranque es, necesariamente, el individuo o la familia; para la Política el principal punto de aplicación comienza realmente allí en dónde el poder de decisión se relaciona con la organización de los grupos sociales.

De este modo, si bien toda actividad política deberá respetar y tener en cuenta las relaciones sociales y las categorías sociales, la primer estructura realmente relevante es el conjunto más amplio de seres humanos que constituyen una *comunidad* puesto que conviven y comparten un mismo destino, siendo que simultáneamente ocupan una tierra o territorio. La comunidad, formada siempre por seres humanos y generalmente por un territorio delimitado, es la primer estructura auténticamente política que encontramos sobre la base de esa tendencia hacia la armonía y optimización que, como vimos, constituye la característica principal del orden social natural.

A la comunidad con sus características propias y, a veces, hasta exclusivas, normalmente la resumimos en el concepto de *país*. Esta palabra tiene, por supuesto, muchas acepciones y connotaciones pero, en un sentido estricto, no significa mucho más que "personas y territorio", con la aceptación implícita —claro está— de que estas personas cuentan con un conjunto determinado de relaciones sociopolíticas y que el territorio es al menos identificable y, la mayoría de las veces, delimitable.

Las estructuras intermedias

Estas categorías políticas básicas no son estáticas. Por regla general subsisten en el tiempo, se desarrollan, cambian, acumulan experiencia y conocimientos, crecen, se hacen cada vez más complejas; en una palabra: viven y despliegan sus potencialidades. Con el tiempo acumulan toda esa serie de pautas y normas que permiten identificar a una *cultura* la cual, normalmente, se basa en *tradiciones*; vale decir: en saber, experiencia y costumbres acumuladas a lo largo del tiempo.

Estrictamente hablando, cultura y tradiciones no son categorías políticas. Un político no *hace* las tradiciones; las instituciones políticas no *crean* cultura. A la cultura la hacen los pensadores, los artistas, los creadores, los inventores, los grandes sabios, los grandes genios pero también los pequeños artesanos, los modestos intérpretes, los sencillos maestros de escuela, los humildes anónimos. La cultura, como su nombre lo sugiere, es algo que se *cultiva*; no algo que se *organiza*. La tradición se *transmite*, se *lega*, se *hereda*, se *comunica*; no es algo que se *reglamenta* o se expresa a través de una *decisión*, como por ejemplo podría ser una orden, una instrucción o esa expresión escrita de una decisión política que es la ley.

Pero, si bien cultura y tradición no son categorías políticas, no menos cierto es que se desarrollan y se despliegan dentro de un marco orgánico cuya estructura organizativa está determinada por las decisiones políticas. Por eso es que se ha dicho que la Política podrá no crear cultura pero bien puede asesinarla. De hecho, ciertas decisiones políticas favorecen y fomentan el desarrollo cultural mientras que otras producen un efecto exactamente inverso.

Cuando el marco cultural e histórico de un país está en consonancia o armonía con su marco político y no hay circunstancias excepcionalmente desfavorables que lo impidan, con el correr del tiempo se produce un importante desarrollo en el campo social: la *comunidad* se convierte en *sociedad*. El conjunto humano abarcado por la actividad política ya no es el grupo que convive y comparte un hábitat o territorio sino un conjunto mucho más amplio que — estrictamente hablando — ya no "con-vive" (puesto que sus miembros no están ya en ese estrecho contacto que requiere la convivencia propiamente dicha) pero que coexiste compartiendo, no sólo un destino común, no sólo un mismo territorio, sino además una cultura, una tradición, una Historia, un saber compartido y una escala de valores desarrollada en el tiempo.

Desde un punto de vista político, las estructuras también acompañan al desarrollo social. El grupo humano, más complejo, extendido, dotado de una cultura propia y de una Historia particular, se convierte en *Pueblo*. El territorio, a su vez, se integra a la tradición y se hace *Patria*.

A la actividad política se le presentan ahora tareas mucho más complejas. Por de pronto hay más personas para gobernar. Mientras una comunidad puede llegar a varios miles, los Pueblos se cuentan por millones. Por el otro lado, el espacio a abarcar es también más grande. Las comunidades, por su misma naturaleza, se hallan concentradas; los Pueblos en cambio se dispersan y se extienden.

Para el político, la gran diferencia entre una comunidad y una sociedad está en su grado de abarcabilidad. Una comunidad es mentalmente abarcable: la mayoría de sus miembros se conoce entre sí; su territorio generalmente puede verse y abarcarse casi a simple vista; las dimensiones son imaginables, mentalmente representables; las cuestiones son mayormente homogéneas, manejables; una persona o a lo sumo un grupo reducido de personas puede

mantenerlas bajo control. Una sociedad, en cambio, requiere otros criterios. Una enorme cantidad de personas ni siquiera conoce la existencia del otro; las distancias aumentan; la disparidad de condiciones ambientales y naturales a lo largo del territorio se vuelve un factor a considerar; las comunicaciones adquieren una gran relevancia; ya es imposible que una persona o un pequeño grupo administre y gestione las múltiples cuestiones que surgen.

Aparece así en Política la necesidad de una coordinación, una administración, una descentralización de las funciones. Desde el momento en que una sociedad desarrollada ya no es mentalmente abarcable, para posibilitar la gobernabilidad, el país se regionaliza y subdivide en unidades gobernables. La comunidad subsiste pero se convierte en municipio y coexiste con otras comunidades para formar una provincia y las provincias responden, con grados de autarquía que pueden ser variables, a una organización más — o menos — centralizada.

Las estructuras superiores

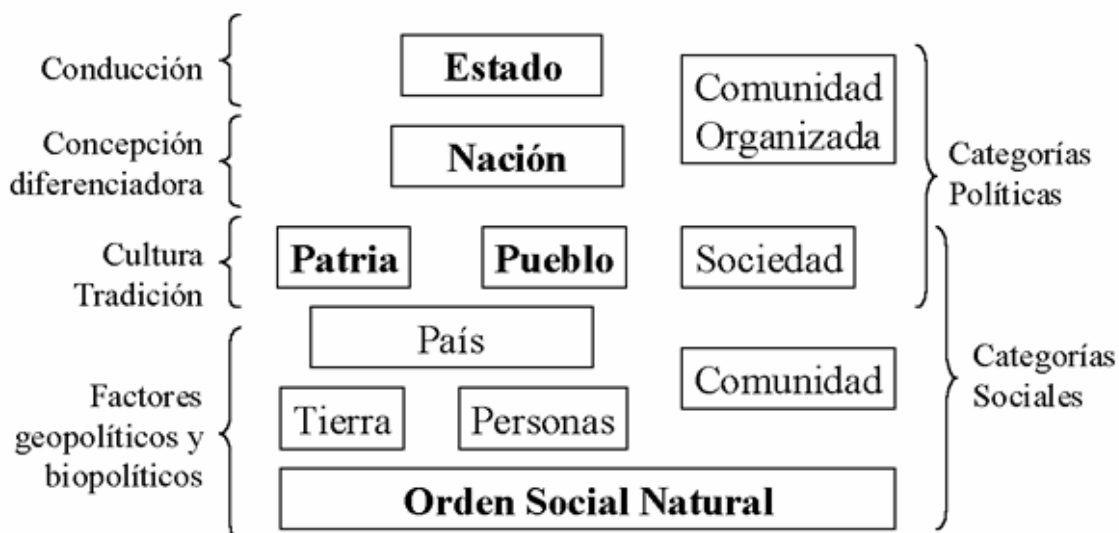
Si consideramos el proceso descrito como algo que va de lo simple a lo complejo, podrá observarse que el paso de las estructuras políticas básicas a las intermedias es, en realidad, el paso de la singularidad a la diversidad. Una comunidad es singular; una sociedad es diversa. Es, pues, natural y necesario que la Política acompañe el fenómeno correlacionando sus propias estructuras.

Pero, en este pasaje de lo singular a lo diverso se produce, como hemos visto, también otro fenómeno que, con el correr del tiempo, puede producir efectos negativos: la diversidad impone la subdivisión. Si la Política no encuentra métodos y procedimientos adecuados, en esta subdivisión puede desarrollarse el germen de la dispersión. De modo que, mientras las estructuras intermedias responden en cierta forma al principio de "dividir para reinar"; a fin de garantizar la subsistencia y cohesión del organismo político es imprescindible tomar acciones tendientes a "gobernar para unificar". En otras palabras: la división administrativa tiene que estar balanceada por una adecuada cohesión política porque de otro modo, tarde o temprano, el conjunto social tenderá hacia la disgregación.

La conducción política tiene en esto una misión y una responsabilidad de enorme importancia: debe ser capaz de determinar y formular un objetivo auténtico y diferenciador para el organismo político. Con este objetivo diferenciador en lo universal, el Pueblo adquiere categoría de *Nación*. Muchos Pueblos pueden compartir, básicamente, la misma cultura o — al menos — una gran cantidad de valores y elementos culturales. Pero objetivos diferenciados en lo universal, aquellos que también llamamos propiamente *objetivos nacionales*, que no pueden ser compartidos por otros Pueblos porque responden a ciertas y muy precisas condiciones particulares de un determinado organismo político, esos objetivos solamente los tienen aquellos Pueblos que se han constituido en Nación.

Una Nación es, así, un Pueblo con objetivos políticos propios y exclusivos. Para organizar su convivencia y, simultáneamente, avanzar sobre sus objetivos, la Nación posee un *Estado*. Y cuando todo ello se integra en una totalidad armónica y equilibrada, el organismo — al cual hubo que subdividir para hacerlo gobernable — vuelve a reunificarse en un nivel superior y se convierte en *Comunidad Organizada*.

La estructura completa puede sintetizarse en un esquema como el siguiente, que puede resultar útil si se tiene presente la necesariamente relativa validez que tienen todos los esquemas:



El Estado

Siguiendo un análisis como el que se acaba de realizar, que va de lo más simple a lo más complejo, puede apreciarse cómo, dentro de las estructuras de un organismo político, el Estado representa un elemento de fundamental importancia.

Por de pronto, lo primero que hay que decir es que el Estado no es un elemento externo, agregado o superpuesto a la Comunidad Organizada. Sus miembros se reclutan del Pueblo; su actividad está al servicio del organismo político del cual forma parte; sus funciones — como veremos en seguida — están directamente relacionadas con ese organismo y subordinadas a ese organismo. El Estado es, eso sí, una estructura política superior, pero no es una *superestructura* en el sentido en que lo han querido ver las ideologías materialistas. No es la propiedad privada de una clase social ni es necesariamente una herramienta de dominación de la clase gobernante.

Fundamentalmente, como hemos visto, es una estructura necesaria a la organización política y, en primer término, se halla al servicio del objetivo político diferenciador que convierte a un Pueblo en Nación. Precisamente por ello es que resulta ser el obstáculo principal para quienes propugnan las teorías de la globalización. No es ninguna casualidad que, en forma unánime, todos los ideólogos de la globalización afirmen, clara y expresamente, que — para ellos — es imprescindible la "*disolución controlada de los Estados-Nación*". Si el Estado fuese tan sólo la herramienta de dominación de una clase gobernante, no se comprendería esta obsesión por disolverlo, debilitarlo y, en última instancia, destruirlo. La clase gobernante supranacional podría simplemente ocuparlo y ponerlo al servicio de la globalización. Que ello no sea posible; que para los teóricos e intelectuales de la globalización resulte **necesaria** la disolución controlada de los Estados-Nación; revela que el Estado nacional es algo bastante más que una simple superestructura social.

En realidad, para convertirse en un instrumento de dominación, el Estado debe dejar de cumplir con sus funciones esenciales. Por supuesto, es perfectamente posible que, en virtud de una determinada patología política, el Estado se convierta en el instrumento de un estrato social dominante. Lo que ya no es posible es que esto suceda sin que el Estado pierda, necesariamente, su funcionalidad y, con ello, su legitimidad.

Las funciones del Estado

La misión del Estado dentro de una Comunidad Organizada, está dada por al menos tres funciones esenciales:

1. Una función de *conducción*, liderazgo, y dirección mediante la cual, ejerciendo un Poder de decisión soberano, el Estado gobierna y guía al organismo político hacia el logro de sus objetivos.
2. Una función de *síntesis*, mediante la cual el Estado construye consensos y armoniza las fuerzas divergentes impidiendo el surgimiento de enemistades de categoría política en su interior, al mismo tiempo que afirma el Poder del organismo político hacia el exterior.
3. Una función de *previsión*, mediante la cual el Estado prevé el largo plazo y realiza la planificación estratégica mucho más allá de lo que pueden hacerlo los entes u organismos privados que, por su propia naturaleza y función, carecen de una perspectiva histórica con la profundidad requerida.

El Estado es, así, el órgano de conducción, síntesis y previsión de la Comunidad Organizada. Es el instrumento mediante el cual la Nación se organiza; mediante el cual mantiene la armonía interior adquiriendo la capacidad de afirmarse hacia el exterior, y mediante el cual prevé y planifica su futuro en términos históricos.

Las reglas del Poder

Habiendo definido a la Política esencialmente como una actividad en relación con aquellas decisiones que inciden decisivamente en la vida de un organismo político — es decir: como una actividad en relación con el Poder — y habiendo visto cómo se estructura ese organismo, es necesario investigar ahora la forma y el modo en que el ejercicio del Poder es posible en absoluto.

De hecho, el Poder político no puede ser ejercido de cualquier manera. Un estudio sistemático y objetivo de la evolución política permite aislar varias reglas que, como todas las reglas, pueden tener excepciones (de no tenerlas no serían reglas sino leyes) pero que se aplican a la gran mayoría de las situaciones reales.

El ejercicio del Poder

I. Regla de la armonía y la afirmación

Hemos definido al órgano rector del organismo político — vale decir: al Estado — como un órgano con funciones de conducción, síntesis y previsión. En cuanto a su función de síntesis, su misión es establecer la armonía interna del organismo político. Esto es necesario porque en todo conjunto humano siempre hay y habrá fuerzas divergentes. No todos los miembros de una comunidad están siempre de acuerdo en todo, no todos los participantes tienen los mismos intereses; en algunas regiones o países puede haber conflictos etnoculturales, incluso puede haber disensos en cuanto a determinados objetivos políticos.

Por todo ello, el Estado, en virtud de su función de síntesis, tiene la misión de construir y lograr consensos, establecer equilibrios, lograr — en una palabra — la armonía interna, la paz interior, el equilibrio funcional del organismo político. Cuando no lo logra, las fuerzas divergentes, libradas a sí mismas, generalmente desgarran al conjunto en su intento de llevarlo en direcciones contradictorias y, con bastante frecuencia, se produce: o bien una fractura del organismo bajo la forma de una secesión; o bien un enfrentamiento violento en la forma de una Guerra Civil en donde los bandos terminan considerándose mutuamente como enemigos políticos.

La síntesis de las divergencias internas, sin embargo, es solamente un aspecto de esta función del Estado. Un organismo político, sea éste una pequeña comunidad o una gran Nación, no existen en el vacío. Puede haber, geopolíticamente hablando, grados variados de aislamiento;

pero — sobre todo en las condiciones actuales y con las tendencias que operan en todo el mundo — las diversas unidades políticas se hallan en contacto entre si y, en última instancia, también en competencia entre si. También aquí se verifica que no todas tienen las mismas prioridades; no todas tienen las mismas intenciones, ni los mismos intereses. Ni siquiera comparten todas los mismos valores culturales, las mismas tradiciones, la misma forma de ver, concebir y comprender a la vida y al mundo.

En este contexto, una Nación que tiene, por definición, un objetivo diferenciado en lo universal, necesita afirmarse respecto del resto. Necesita hacerse respetar y velar por su propia seguridad y defensa. Las fuerzas divergentes que existen en el escenario internacional deben estar al menos previstas y controladas, siendo la función de la diplomacia y de las relaciones exteriores de un Estado el lograr también esta síntesis mediante alianzas, acuerdos, tratados y convenios internacionales. Cuando ello no se logra, generalmente podemos observar que: o bien el Estado pierde su soberanía y su voluntad política es suplantada en última instancia por otro Poder; o bien el conflicto se escala y termina desembocando en una crisis.

Lo que sucede es que hay una relación recíproca entre ambos aspectos de esta función. Por ello, la regla de la armonía y la afirmación establece que:

El Estado se caracteriza por garantizar la armonía dinámica interna y la afirmación externa del organismo político. Si la armonía interna se ha roto, la capacidad para la afirmación externa disminuye correlativamente.

Siendo válida también su recíproca:

Si la capacidad de afirmación externa de un organismo político es insuficiente, disminuye en forma correlativa la posibilidad de lograr la armonía dinámica interna del cuerpo social.

En realidad esta regla expresa en forma precisa algo que puede también comprenderse en términos sencillos: un Pueblo desunido difícilmente consiga hacerse respetar internacionalmente y, viceversa, un Pueblo que no se sabe hacer respetar, tarde o temprano terminará colonizado y desunido.

II. Regla de la integralidad

Si se observa la diferencia que existe entre las estructuras auténticamente políticas y aquellas que no lo son, o que sólo lo son en forma accidental, se puede ver algo muy importante: las estructuras políticas abarcan a la persona de un modo completo; las demás lo integran sólo de una forma parcial.

Una Nación, un Pueblo, un País, una Comunidad Organizada, abarcan a la persona en su totalidad; con todas sus necesidades, todas sus actividades y todas sus condiciones. Por el contrario, un club, una universidad, una empresa o una asociación profesional abarcarán solamente un aspecto de esa misma persona. Podemos decir que *vivimos* en un País o en una Nación; nadie diría que *vive* en un club o en una empresa.

Por eso es que el órgano rector de una unidad política tiene una responsabilidad mucho mayor, imposible de equiparar con la que le cabe a la conducción de los organismos no-políticos. Una decisión tomada por un Jefe de Estado, afecta a toda una Nación y puede llegar a afectar a todas y a cada una de las personas que constituyen su Pueblo. Las consecuencias de las decisiones políticas son, en una muy alta proporción de los casos, *integrales*; es decir: afectan a toda la vida del organismo político.

Esta integralidad, sin embargo, no implica ese *intervencionismo* que tanto se le ha criticado a ciertos Estados. No significa que el órgano rector *debe*, necesariamente, reglamentarlo todo, inmiscuirse en todo, planificarlo todo y dirigirlo todo. Lo que realmente significa es que a la Política nada puede serle ajeno puesto que su ejercicio puede *de hecho* ejercer una influencia decisiva sobre cuestiones realmente vitales. El Estado no *puede* — ini *debe!* — desentenderse de las consecuencias de sus decisiones y tiene *la responsabilidad* de prever esas consecuencias. Pero, para que esta responsabilidad sea realmente exigible, para que el Estado pueda realmente actuar de juez o árbitro en aquellas cuestiones que la Comunidad no consigue resolver espontáneamente, debe tener también el poder de decisión suficiente como para actuar allí en dónde su presencia es necesaria.

La regla de la integralidad establece, por lo tanto, que:

En todo organismo político, el órgano rector necesita disponer del poder de decisión de última instancia sobre todas aquellas cuestiones que tienen, o pueden tener, una importancia vital para la existencia o el desarrollo de ese organismo político.

Debe tenerse presente que tanto el estatismo como el privatismo violan esta regla. El primero, porque obliga al Estado a asumir funciones que, en realidad, no necesariamente le competen; el segundo porque le niega al Estado el Poder de decidir en última instancia sobre cuestiones vitales para la comunidad. El Estado debe tener, una capacidad de respuesta integral a los problemas esenciales que hacen a la vida de una Nación y debe hacerla valer allí en dónde sea necesario.

III. Regla de la concentración

Esta regla es, en cierto sentido, un corolario de la anterior. Si el Estado no dispone de una capacidad de respuesta integral, forzosamente debemos concluir que: (A) se halla limitado en cuanto a su Poder y (B) se halla imposibilitado de cumplir con la totalidad de sus funciones.

Por otra parte, en virtud de la regla de la soberanía que veremos en seguida, el Estado tampoco puede — ni debe — renunciar a la responsabilidad plena por sus decisiones. Si lo hiciera, en primer lugar dejaría de ser soberano, en segundo lugar dejaría de cumplir total o parcialmente con sus funciones y, en tercer lugar, tarde o temprano caería dentro de los supuestos enunciados en la primera regla. Pero, además, rehusando su responsabilidad, el Estado no podría tampoco cumplir con la segunda regla.

La regla de la concentración del Poder establece que:

La actividad política plena requiere la plena disponibilidad del Poder político. En la medida en que el Poder político se halle restringido o condicionado, la actividad política se verá impedida de desarrollarse plenamente.

Hay un encadenamiento coherente y hasta lógico entre estas las tres reglas. Para lograr la armonía interna y la afirmación externa, el Estado tiene que cumplir con las funciones de conducción, síntesis y previsión que lo legitiman. Pero, para poder cumplir cabalmente con estas funciones, no debe tener *a priori* denegado el acceso a los niveles de decisión que hacen a las cuestiones vitales para el organismo político. Y, finalmente, para que estas decisiones sean realmente soberanas y completamente responsables, su Poder no debe estar coartado por compromisos, trabas o impedimentos — por ejemplo, económicos o jurídicos— que le hagan imposible actuar en beneficio de la integralidad del conjunto social.

Los hechos reales indican, por otra parte, que las medidas artificiales tomadas para segmentar, coartar o dispersar el Poder, no resultan eficaces en el largo plazo. Ya sea por vías formales o informales, el Poder político siempre tenderá a concentrarse, al menos hasta lograr la integralidad que le es necesaria para su función.

IV. Regla de la soberanía

Las tres reglas precedentes desembocan y dan sentido al concepto de soberanía.

Ante todo, hay que destacar que soberanía no es una cualidad adjetiva que puede serle adjudicada o quitada a un Estado. En realidad de verdad, el Estado **ES** soberano. Lo es tanto por definición como por necesidad funcional. Es el órgano supremo del organismo político y, si no dispusiese de una calidad soberana, sencillamente no podría ser supremo. En otras palabras: el Estado, o es soberano, o — en realidad — no es un Estado. Sin ser soberano no puede ser el órgano rector del organismo político.

De allí la regla de la soberanía:

En todo organismo político, el Poder de la última decisión del Estado es, necesariamente, la instancia final en todos los conflictos y en todas las cuestiones que deben ser decididas.

Confrontando la regla de la integralidad con la de la soberanía, se observa que ambas resultan interdependientes; la soberanía, o es integral, o no hay soberanía. En términos más simples y cotidianos, podría decirse que alguien; o tiene la última palabra en las cuestiones vitales y — en ese caso — tiene Poder de decisión y es soberano; o no tiene la última palabra y entonces el Poder de decisión está en manos de quien sí la tiene y entonces es éste el que es soberano.

Aparte de esto, la regla de la soberanía también se relaciona con las reglas de la armonía y la afirmación en al menos dos aspectos; el uno interno y el otro externo.

Desde el punto de vista interno, ningún Estado puede tolerar que, en el seno del organismo político, un grupo o sector — considerándose a sí mismo como una unidad aparte y excluida del conjunto — elija a otro grupo o sector para establecer con él un conflicto con categoría de enemistad política.

Desde el punto de vista externo, ningún Estado puede tolerar tampoco que, en el seno del organismo político y frente a un enemigo externo, un grupo o sector cualesquiera, tome decisiones políticas en nombre de todo el conjunto o incurra en actos que hagan peligrar al conjunto.

V. Regla de la constancia

Esta regla se refiere al "*quantum*" o cantidad de Poder existente en un sistema político y se divide en dos aspectos; uno interno y el otro externo.

Si bien consideramos aquí una "cantidad" de Poder, es obvio que no disponemos de una unidad de medida para establecerla objetivamente. Por lo tanto, es cierto que no podemos establecer esa cantidad en forma absoluta. Pero no menos cierto es que nos resulta posible apreciarla en forma relativa, relacionándola con la disponibilidad total del Poder que existe en un sistema.

La regla es aplicable a dos ámbitos: al ámbito de la distribución de Poder en el sistema internacional dónde actúan varios Estados y al ámbito interno de un Estado. De un modo general, pues, la regla establece que:

En una época dada, la cantidad de Poder disponible dentro de un sistema político es constante; por lo que, si una persona, una institución o un organismo político ve disminuido su Poder, otra persona, otra institución u otro organismo político habrá aumentado el suyo en la misma medida.

En una forma abreviada esta regla podría sintetizarse diciendo simplemente que no existen vacíos políticos permanentes en Política. Producido un "vacío de Poder" — es decir: producida una merma sustancial de capacidad de decisión en algún punto del sistema — ese vacío es inmediatamente ocupado por alguna de las fuerzas políticas que se hallen en condiciones o en situación de hacerlo.

Y esto se aplica tanto a la política externa como a la interna. En la medida en que el Estado no cumple con sus funciones específicas, las mismas resultan rápidamente usurpadas; ya sea por algún sector interno de la Comunidad que cuenta con los medios suficientes como para hacerlo, ya sea por algún Poder externo que pasa a tomar el control.

VI. Regla de la legitimidad

Mientras la regla de la constancia es cuantitativa, la de la legitimidad es cualitativa. El Poder del Estado se legitima en el cumplimiento eficaz y efectivo de sus funciones. En esto hay que aprender a no confundir *legitimidad* con *legalidad*. El Poder es *legal* cuando ha sido adquirido mediante los métodos y procedimientos previstos por el sistema jurídico vigente; pero es *legítimo* si — y sólo si — cumple realmente con las funciones para las cuales está dispuesto.

El ejercicio del Poder está, pues, legitimado por el cumplimiento de una función específica. Cuenta con el atributo de la *autoridad* justamente para que pueda cumplir con esa función. Por ello:

El ejercicio de la autoridad se halla legitimado por la garantía efectiva de las funciones políticas; por ello, sólo quien ofrece realmente esa garantía puede obligar y quien obedece tiene el derecho inalienable a estar protegido por la autoridad que obliga.

La autoridad no es en realidad un atributo del cargo, ni tampoco un atributo del Poder, sino un atributo de la función. Un Estado que cumple realmente con sus funciones de conducción, síntesis y previsión, garantiza efectivamente el orden y la seguridad del organismo político y por ello — pero sólo por ello — posee un Poder legítimo y una autoridad legítima. Si no cumple con estas funciones de un modo real y efectivo, su autoridad y su Poder, podrán ser legales si se obtuvieron mediante los procedimientos previstos por la ley, pero se vuelven ilegítimos porque no están al servicio de los objetivos para los cuales se hallan dispuestos.

VII Reglas de conflicto

A pesar de las meritorias y loables intenciones de los pacifistas, la dura verdad es que la Política implica inevitablemente la posibilidad de conflictos. El por qué esto es así obedece a — por lo menos — dos motivos. En primer lugar, a la propia naturaleza humana cuyos mecanismos de agresión y agresividad son propios de la especie y no siempre consiguen ser controlados por las normas y pautas culturales. En segundo lugar, la Política misma, al ser su ámbito el Poder y al dividir este ámbito en amigos y enemigos, conlleva la posibilidad de conflictos hasta el punto en que podría llegar a decirse que, desde cierta óptica, constituye una herramienta especializada para manejarlos.

Habiendo dicho lo que antecede, habría que agregar inmediatamente que ningún político en su sano juicio **desea** un conflicto. Ninguna política racional y equilibrada **propone** de hecho el conflicto como método normal de procedimiento y, más aún, cualquier estrategia política bien diseñada se halla mucho más orientada a evitar y controlar los posibles conflictos que a provocarlos. Se ha dicho que la guerra es la continuación de la Política por otros medios ([vi]). Lo que cabría agregar a esta definición es que un político realmente capaz recurrirá a esos "otros medios" sólo cuando haya agotado por completo todos los demás. En este sentido y contradiciendo en cierta forma la definición anterior, también se ha dicho que la guerra es el resultado del fracaso de la Política. Ambas proposiciones tienen algo de cierto y quizás el término medio en esta difícil cuestión esté aproximadamente en aquella otra fórmula que también se ha citado alguna vez y según la cual toda guerra es una sangrienta tragedia pero la mayor tragedia de todas es perderla.

En principio, y por elementales razones de defensa propia, ningún organismo político puede renunciar a actuar en contra de una fuerza cualesquiera que le sea hostil. Un Estado que fracasara en esto habría incumplido tanto su función de previsión como su función de conducción ya que no habría anticipado el conflicto ni habría tampoco hecho lo necesario para evitarlo o superarlo. Consecuentemente, siendo que la posibilidad de un enemigo constituye una eventualidad real en Política, es responsabilidad de la conducción superior del organismo político el prepararse debidamente para dicha eventualidad; algo que los antiguos romanos resumían diciendo: "*si vis pacem, para bellum*" que, libremente traducido significa: si quieres la paz, prepárate para la guerra.

Por más dura que parezca esta conclusión, el análisis de la Historia revela que las demás opciones son más duras todavía. La teórica posibilidad de una posición neutral no debe llamar a engaño. Los conflictos políticos no se producen solamente cuando uno mismo elige combatir a un enemigo; también se producen cuando un enemigo elige la opción de atacarnos. En este sentido, es imperioso no perder de vista que en Política podemos elegir enemigos pero también podemos tener la desgracia de ser elegidos por un enemigo. Para sostener una neutralidad no alcanza con no tener intenciones agresivas porque hacen falta al menos dos para construir y mantener una paz; pero basta con uno solo para provocar una guerra. Y en este caso, es de aplicación la primer regla de conflicto que establece que:

La renuncia absoluta a luchar sólo deja como opción la alternativa de una rendición incondicional en caso de conflicto.

Cambiando ahora de óptica y mirando la esencia misma del conflicto político, lo que también debe tenerse en claro es que toda crisis entre organismos políticos y que desemboca en un enfrentamiento violento es una crisis política en la cual, necesariamente, hay involucrada una cuestión de Poder. Simplemente no es cierto que hay varios "tipos" de guerra. En un sentido estricto y específico, no hay "guerras económicas" porque ninguna guerra es económicamente útil, por más que algunos grupos o individuos se enriquezcan con ella. No hay "guerras religiosas" porque es completamente imposible difundir una fe religiosa a sablazos o a balazos. No hay, tampoco, "guerras ideológicas" porque la guerra, en si y de por si, no convence a nadie. Una guerra podrá ser — y de hecho generalmente lo es — un buen negocio para algunos y podrá ser también una forma expeditiva y cruel de sacarse adversarios de encima. Pero, en este sentido hay que aprender a diferenciar: no todo enfrentamiento armado es una guerra y no toda guerra requiere, necesariamente, de un enfrentamiento armado.

Esto queda claro cuando se analizan numerosos casos de la Historia y se descubre por qué tantas guerras ganadas en el campo de batalla se perdieron luego en la mesa de negociaciones. Así como, también, aquellos casos en que Naciones enteras perdieron prácticamente todo su Poder político sin que se disparara un sólo tiro. Recuérdese para esto tan sólo aquella famosa frase de Clemenceau que decía que la guerra es una cosa demasiado seria como para dejársela a los militares. De allí, la segunda regla de conflicto:

Todo conflicto de Poder lleva implícita la posibilidad de una guerra y toda verdadera guerra lleva implícita una cuestión de Poder. Las acciones militares son solamente las operaciones especializadas de la guerra y no siempre ni en todos los casos resultan necesarias.

La conclusión más importante de esta regla es que, aquellas personas que creen que el enfrentamiento militar es el único indicio seguro de la existencia de un conflicto de Poder, pueden llegar a estar en medio de una verdadera guerra incluso sin darse cuenta de ello. Y esto es algo muy importante a considerar si es que se quiere entender realmente la característica y la esencia del actual proceso de globalización.

Por último, hay que mencionar también aquellas reglas de conflicto que se relacionan con otras ya expuestas antes.

Relacionada con la afirmación externa del organismo político está la regla que establece la inevitable responsabilidad del Estado en cuanto a prever, hacer frente y resolver los conflictos externos. Porque, una vez planteado, el conflicto político no admite muchas alternativas de resolución. Pueden citarse algunos raros ejemplos de resolución equilibrada o indecisa del conflicto — en una especie de "empate" — dónde la distribución del Poder al final del conflicto terminó siendo aproximadamente la misma que existía al principio. Pero, en la enorme mayoría de los casos:

Todo organismo político que no lucha con éxito contra sus enemigos reales, perderá Poder y asume el riesgo de sucumbir.

En relación a la soberanía, pero considerándola ahora dentro del contexto de un sistema de alianzas internacionales, también es preciso subrayar lo delicada que resulta para un correcto ejercicio del Poder la decisión de elegir los aliados apropiados. Sobre los sistemas de alianzas como herramientas para una buena política exterior habría, de hecho, mucho para exponer. Básicamente, sin embargo, la regla principal en este ámbito advierte:

Todo organismo político que no lucha contra sus enemigos reales, pero que interviene en conflictos cuyos participantes no son sus enemigos, está poniendo su Poder al servicio de otro Poder y, por lo tanto, deja de ser soberano.

Finalmente, en cuanto al "*quantum*" de Poder existente en un sistema internacional, los encargados de diseñar y estructurar la política exterior de una Nación deben ser muy cuidadosos en la cantidad de Poder que se invierte o se involucra en dicha estrategia porque:

Todo organismo político se autodebilita cuando, sin obtener un aumento del Poder propio, confiere Poder a otro organismo o invierte una cuota considerable de su propio Poder al sólo efecto de bloquear la adquisición de Poder por parte de otro organismo.

Esta regla puede parecer un poco sutil pero puede ilustrarse fácilmente con el ejemplo de Inglaterra. Durante mucho tiempo los británicos se concentraron demasiado en tratar de evitar que sobre el continente europeo surgiese un Poder capaz de desafiarlos. La consecuencia de esta estrategia fue que — con motivo de la Primera Guerra Mundial y luego, más aún, durante la Segunda — la política exterior británica tuvo que conferirle Poder a su ex-colonia, los Estados Unidos, arrastrándola al conflicto europeo. El resultado de este error fue que, aun

cuando Inglaterra ganó militarmente ambas guerras, al final terminó perdiendo su Imperio y la hegemonía dentro del sistema internacional terminó pasando a manos de los Estados Unidos.

El contexto de la globalización

El actual fenómeno que, en términos genéricos, se ha dado en llamar "globalización" obedece a varios componentes simultáneos.

Por un lado podríamos señalar factores económicos e industriales: la miniaturización ha permitido un transporte más económico y fácil de productos manufacturados; la robotización y la tecnotrónica han permitido reducir la incidencia del costo de la mano de obra y la posibilidad de producir allí en dónde resulte más económico para vender allí en dónde resulte más rentable; muchos recursos tecnológicos se han difundido, internacionalizado y estandarizado, etc. etc.

Por el otro lado, también podrían señalarse factores culturales: las comunicaciones más allá de las fronteras son posibles en tiempo real; herramientas de información como, por ejemplo, la Internet se hallan a disposición de millones de personas; las herramientas de difusión vía satélite llegan a todos los rincones del mundo, etc. etc.

Pero, detrás y por encima de todo esto, es perfectamente identificable una estrategia orientada a la adquisición, consolidación y expansión de un Poder político a escala global. Esta estrategia no es un secreto. No se anunciará a grandes titulares en los medios masivos pero tampoco es el misterio celosamente guardado por un oscuro grupo de conspiradores que operan ocultos desde las sombras del anonimato.

Organismos internacionales que operan a la luz del día como el Council on Foreign Relations norteamericano o el Royal Institute of International Affairs británico y personalidades conocidas como Zbigniew Brzezinski, Samuel Huntington, Henry Kissinger o hasta el mismo popular Alvin Toffler, exponen abiertamente la tesis de un "nuevo orden mundial" que implica un progresivo avance hacia estructuras de Poder globales. ^[viii]

En vista de ello, y por todo lo que se ha desarrollado anteriormente, es posible sacar algunas conclusiones finales:

1. Dado que la cantidad de Poder en un sistema político y para una época histórica determinada es constante, la conformación de un Poder a escala global necesariamente requiere una pérdida de Poder por parte de los demás organismos políticos existentes en el ámbito internacional.
2. La imposición de objetivos globales y el desplazamiento de decisiones vitales hacia organismos internacionales centralizados, forzosamente significa una pérdida de soberanía por parte de los Estados nacionales.
3. Los Estados que permiten esta merma en su soberanía se ven imposibilitados de actuar libre e independientemente en la síntesis efectiva de sus tensiones internas y, en consecuencia, pierden una capacidad correlativa de defender sus intereses en el ámbito externo.
4. Los Estados que pierden la capacidad de ejercer la integralidad de un Poder político soberano, pierden con ello su capacidad para gobernar efectivamente y se convierten en meros administradores al servicio de los organismos del Poder supranacional.
5. Los Estados meramente administradores de un Poder delegado actúan, en primer lugar, defendiendo los intereses y realizando los objetivos de los titulares del Poder real. Al hacerlo, esos Estados se volverán progresivamente incapaces de cumplir con sus funciones específicas

y, en consecuencia, serán percibidos como ilegítimos por los Pueblos involucrados aún cuando, formalmente, se hayan constituido respetando los procedimientos legalmente instituidos.

6. La estructura que esta arquitectura del Poder implica es imperial. Dentro de ella, las actuales Naciones tienen reservado el papel de meras provincias, gobernadas por un estrato de dirigentes que, habiendo renunciado a luchar, han elegido al Poder supranacional para rendirse ante él.

7. Dentro de esta estructura imperial, sus integrantes no tienen la opción de luchar por sus propios intereses y contra sus verdaderos enemigos sino que, habiendo puesto su Poder al servicio del organismo imperial, deben hacerlo contra los enemigos designados por este organismo.

8. Las fuerzas globalizadoras, al estar determinadas predominantemente por criterios económicos y un ejercicio del Poder desprovisto de las correspondientes responsabilidades políticas, no pueden garantizar una conducción adecuada, ni una síntesis satisfactoria de las divergencias, ni poseen tampoco una planificación coherente más allá de los plazos normales del mercado. Consecuentemente, la globalización — tal como está formulada, diseñada e instrumentada — preanuncia una progresiva multiplicación de los conflictos, una progresivamente cada vez mayor coerción necesaria para reprimirlos y una progresivamente cada vez menor capacidad para preverlos.

9. El proyecto globalizador, no respeta las diferencias etnoculturales e históricas de los distintos Pueblos al pretender imponer sobre todos el mismo modelo político y económico el cual, además, carece de objetivos políticos precisos más allá de una vaga promesa de bienestar material. En el largo plazo, aún esta promesa se volverá imposible de cumplir, por dos motivos: primero, porque no integra adecuadamente los objetivos y las aspiraciones de las Naciones sojuzgadas y, segundo, porque basa el bienestar material en un sistema de producción que se halla fuera del control del Poder político por lo que no existe garantía alguna de equidad o de justicia.

10. Desde el punto de vista político, la estrategia de la globalización es inviable. Las Naciones afectadas por ella deben seguir una doble estrategia: por un lado deben hallar el camino de aprovechar las oportunidades económicas y tecnológicas que ofrece y, por el otro, deben preservar sus estructuras políticas — manteniéndolas flexibles si no cuentan con el Poder suficiente para una oposición frontal — pero fortaleciéndolas con miras a aumentar su Poder a medida en que el proyecto globalizador demuestre su inviabilidad y se aproxime al colapso.

Notas:

[i]). Cf. Aristóteles, "La Política"

[ii])- Cf. Carl Schmitt "La esencia de lo político".

[iii])- De dónde vienen nuestras actuales palabras de "hostil", "hostilidad", "hostigar", etc.

[iv])- De cuya raíz proviene, como es casi obvio, "enemigo" y "enemistad".

[v])- Término que nuestro lenguaje actual ha incorporado en palabras tales como "antagonista", "antagónico", "antagonismo" y también "agonía", etc. Curiosamente, parecemos haber retenido el significado de esta palabra griega, a la vez que perdido el de la latina *inmicus*. Aún hoy, cuando hablamos de "antagonismo" generalmente nos referimos a un conflicto menos grave que aquél otro al cual calificaríamos de "enemistad".

[vi])- Carl von Clausewitz, "De la Guerra"

[vii])- Cf. Adrian Salbuchi, "El Cerebro del Mundo", Ediciones del Copista, Córdoba 1999.