

1

Una Teoría Realista de la Política Internacional

La finalidad de este libro consiste en presentar una teoría de la política internacional. El modo en que debe validarse una tal teoría debe ser empírico y pragmático antes que apriorístico y abstracto. En otras palabras, la teoría no debe ser juzgada mediante algunas nociones abstractas y preconcebidas, y conceptos desligados de la realidad, sino por su propósito: aportar orden y significado a una masa de fenómenos que, sin ella, permanecerán desasidos e ininteligibles. Se debe hallar un doble sistema de comprobación, lógico y empírico a la vez. Los hechos tal como se presentan, ¿asimilan la interpretación que de ellos ha hecho la teoría? Y con respecto a las conclusiones, ¿podemos sostener que son consecuencia directa y necesaria de sus premisas? En suma, ¿podemos sostener que la teoría es compatible con los hechos y consigo misma?

La problemática que esta teoría afronta concierne a la naturaleza de toda política. La historia del pensamiento político moderno es la historia de la confrontación entre dos escuelas que en lo sustancial difieren en sus concepciones sobre la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política. Uno piensa que puede realizarse aquí y ahora un orden político, moral y racional, derivado de principios abstractos y universalmente aceptados. Supone la bondad esencial y la infinita maleabilidad de la naturaleza humana, y sostiene que la razón por la que el orden social no llega a estar a la altura de los patrones racionales reside en la falta de conocimientos o de comprensión, en la obsolescencia de las instituciones sociales o en la perversión de ciertos individuos y grupos aislados. Confía en la educación, en la reforma y en el ocasional uso de la fuerza para remediar estos defectos.

(ii) La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar al mundo, se debe trabajar con estas fuerzas y no contra ellas. Al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente. Pero

al menos podemos acercarnos a ellos mediante el siempre temporario equilibrio de intereses y la siempre precaria conciliación de los conflictos. Esta escuela, por lo tanto, extrae de un sistema de represiones y equilibrios un principio universal aplicable a todas las sociedades pluristas. Recurre a precedentes históricos antes que a principios abstractos y aspira a que ocurra el menor mal posible antes que el bien absoluto.

Debido a su preocupación teórica por la naturaleza humana tal como es y por los procesos históricos tal como han ocurrido, la teoría que presentamos ha sido llamada realista. ¿Cuál es la doctrina del realismo político? Resulta imposible exponer aquí la filosofía del realismo político, por lo que nos limitaremos a destacar seis principios fundamentales que frecuentemente han sido mal interpretados.

SEIS PRINCIPIOS DE REALISMO POLITICO

1. El realismo político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. A los efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad. El funcionamiento de esas leyes es completamente ajeno al curso de nuestras preferencias; desafiarlas significa el riesgo de exponerse al fracaso.

El realismo cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique, aunque sea imperfecta y parcialmente, estas leyes objetivas. También cree, como no podía ser de otro modo, en la posibilidad de discernir entre verdad y opinión en el campo de la política, entre lo que es verdad objetiva y racionalmente, entre lo sustentado por la evidencia e iluminado por la razón y lo que sólo es un juicio subjetivo, desprendido de los hechos tal cual son e influido por el prejuicio y el optimismo.

La naturaleza del hombre, en la que arraigan las leyes de la política, no ha variado desde el momento en que las filosofías clásicas de China, India y Grecia descubrieron estas leyes. Por lo tanto, la novedad no es necesariamente una virtud en el campo de la teoría política, del mismo modo que la antigüedad tampoco es un defecto. La circunstancia de que una teoría política —si es que existe tal teoría— sea algo completamente nuevo implica, por lo tanto, una prevención en su contra antes que un prejuicio favorable respecto a su solidez. Por el contrario, el hecho de que una teoría política haya sido desarrollada hace cientos o miles de años —como la teoría del equilibrio del poder—, no suscita necesariamente la presunción de que sea anticuada y no responda a la realidad actual. Las teorías políticas deben someterse a la doble prueba de la razón y la experiencia. Descartar una teoría simplemente porque floreció hace varios siglos significa incurrir en un prejuicio moderno que da por sentada la superioridad del presente sobre el pasado. Asimismo, exhumar una teoría por razones de moda o extravagancia implica reconocer que en política podemos tener opiniones pero no verdades.

Para el realismo, la teoría consiste en la verificación de los hechos y

darles sentido a través de la razón. Supone que el carácter de una política exterior sólo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y de las consecuencias previsibles de estos actos. Podemos, entonces, observar los actos contemporáneos de los estadistas y de las consecuencias previsibles de estos hechos llegaremos a averiguar los objetivos que han tenido en mente.

Sin embargo, no basta con el simple análisis de los hechos. Para dar sentido a los elementos iniciales y fácticos de la política exterior debemos acercarnos a la realidad política con una especie de esquema racional, una suerte de mapa que nos sugiera los posibles sentidos de la política exterior. En otras palabras, debemos ponernos en el lugar del estadista que tiene que colocar cierto problema de política exterior bajo ciertas circunstancias; conviene entonces preguntarnos cuáles son las alternativas racionales (presumiendo siempre que actúa de modo racional) que debe elegir y que encuadran el problema, y cuáles de estas alternativas racionales deberá elegir el estadista que actúa bajo aquellas circunstancias. La comprobación de esta hipótesis racional, contra los hechos reales y sus consecuencias, da sentido teórico a los hechos de la política internacional.

2. El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón —en trámite de comprender la política internacional— y los hechos que reclaman comprensión. Fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas tales como la económica —entendida en términos de interés definido como beneficio—, la ética, la estética o la religiosa. Sin tal concepto, cualquier teoría política, internacional o interna, sería totalmente imposible ya que no podríamos distinguir entre hechos políticos y los que no lo son, ni estaríamos en condiciones de introducir la menor medida de orden sistemático dentro de la esfera política.

Debemos suponer que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder, ya que todas las evidencias de la historia confirman esa suposición. Ella nos permite historiar y predecir los pasos que cualquier hombre de estado —pasado, presente o futuro— haya dado o esté dispuesto a dar en la escena política. Miramos sobre su hombro cuando redacta sus documentos, oímos las conversaciones que mantiene con otros hombres de estado, leemos y anticipamos sus pensamientos más recónditos. Al pensar en términos de interés definido como poder, pensamos del mismo modo que él y como despreocupados observadores entendemos sus pensamientos y acciones tal vez mejor que él mismo, que es parte fundamental de la escena política.

El concepto de interés definido como poder impone al observador una disciplina intelectual, confiere un orden racional en materia de política y posibilita la comprensión teórica de la política. Desde el punto de vista de los actores, proporciona una disciplina racional a la acción y crea esa magnífica continuidad en política exterior que hace inteligible las que llevan adelante Estados Unidos, Inglaterra o Rusia; asimismo, les da un aspecto racional, continuo, autoconsistente, independientemente

de las motivaciones, preferencias o cualidades morales e intelectuales de los sucesivos estadistas que lleguen a la cima del poder en cada uno de esos países. Por lo tanto, una teoría realista de la política internacional nos permitirá eludir dos falacias populares: la preocupación por las motivaciones y la preocupación por las preferencias ideológicas.

Buscar la clave de una política exterior exclusivamente en las motivaciones de los hombres de estado es fútil y engañoso. Es fútil porque la motivación es uno de los aspectos psicológicos más inasibles, siempre expuesto a la deformación subjetiva que introduce tanto el interés del actor como del observador. ¿Realmente sabemos cuáles son nuestros motivos? ¿Y qué sabemos de los motivos de los demás?

Aunque tuviéramos acceso a los reales motivos que animan a los hombres de estado, ese conocimiento contribuiría muy poco a la comprensión de la política exterior y bien podría confundirnos. No obstante, es verdad que el conocimiento de la motivación de los hombres de estado puede entregarnos una entre las muchas claves posibles que orientan su política exterior. Pero en modo alguno será la clave que nos permita predecir el rumbo de esa política exterior. La historia no muestra una correlación exacta y necesaria entre la calidad de los motivos y la calidad de la política exterior. Esto es cierto tanto en términos morales como políticos.

No se puede concluir de las buenas intenciones de un estadista que su política exterior será moralmente loable o políticamente exitosa. Al enjuiciar sus motivaciones, podremos decir que no llevará adelante, de modo intencional, políticas moralmente censurables, pero no estaremos en condiciones de decir nada sobre las posibilidades de éxito que tiene. Si queremos conocer las cualidades morales y políticas de sus actos, éstos son los que deben ocupar nuestra atención y no los motivos que los han impulsado. ¿Cuántas veces los estadistas han sentido el impulso de mejorar el mundo y, sin embargo, han terminado empeorándolo? ¿Cuántas veces se han fijado determinado objetivo y en cambio han terminado consiguiendo otro que nadie deseaba?

La política de apaciguamiento de Neville Chamberlain estuvo —hasta donde se puede juzgar— inspirada por buenos motivos. Seguramente fue, como la de ningún otro primer ministro británico, la que menos en cuenta tuvo consideraciones acerca del poder personal y su objetivo sólo se concentró en la preservación de la paz y el logro de la felicidad para todos los implicados. Sin embargo, la política de Chamberlain ayudó a que sobreviniera la segunda guerra mundial y acarreó inenarrable miseria a millones de seres humanos. Por otra parte, los motivos que animaban a Winston Churchill tenían un alcance mucho menos universal y estaban mucho más estrechamente dirigidos hacia el poder personal y nacional; sin embargo, la política exterior que surgió de esos motivos inferiores fue ciertamente de calidad moral y política superior a la que llevó a cabo su predecesor. Juzgado en función de sus motivos, Robespierre fue uno de los hombres más virtuosos que hayan existido alguna vez. Fue el radicalismo utópico, nacido de una posición virtuosa, quien lo llevó a matar a aquellos menos virtuosos que él,

quien más tarde lo colocó en el patíbulo y finalmente quien destruyó la revolución de la que había sido líder.

Los buenos motivos proporcionan seguridad contra las políticas deliberadamente malas, pero no garantizan la bondad moral o el éxito político de las políticas que inspiran. Si se desea entender una política exterior, resulta importante conocer no tanto los motivos primarios del estadista sino su habilidad intelectual para comprender lo esencial de la política extranjera así como su habilidad política para trasladar esa comprensión a un acto político exitoso. De donde se desprende que la ética juzga, en forma abstracta, la calidad moral de los motivos, en tanto la teoría política debe juzgar las cualidades políticas del intelecto, la voluntad y la acción.

Una teoría realista de la política internacional también eludirá otra falacia popular, la de igualar las políticas exteriores de un estadista con sus simpatías filosóficas o políticas y deducir las primeras de las últimas. Los estadistas, especialmente bajo las condiciones contemporáneas, bien pueden recurrir a la costumbre de presentar sus políticas exteriores en términos de sus simpatías filosóficas y políticas a los efectos de conseguir apoyo popular para ellas. Pero distinguen, con Lincoln, entre su *deber oficial*, que consiste en pensar y actuar en función del interés nacional, y su *deseo personal*, que tiende a la corporización en todo el mundo de los propios valores morales y principios políticos. El realismo político no requiere ni condona la indiferencia hacia los ideales políticos o los principios morales, pero sí reclama una nítida diferenciación entre lo deseable y lo posible, entre lo que es deseable en todas partes y en cualquier tiempo y lo que es posible bajo circunstancias concretas de tiempo y lugar.

Es evidente que no todas las políticas exteriores han seguido un curso tan racional, objetivo y no emocional. Los elementos contingentes de personalidad, prejuicios y preferencias —y todas las debilidades del intelecto y la voluntad de que es capaz el ser humano— suelen apartar a las políticas exteriores de su curso racional. Cuando la política exterior es implementada bajo condiciones de control democrático, es especialmente necesario manejar las emociones populares a los efectos de lograr apoyo para la propia política. No obstante, una teoría de política exterior que aspire al racionalismo necesita, por ahora, deshacerse como sea de esos elementos irracionales, al tiempo que construye un marco de política exterior que integre la esencia racional que se halla en la experiencia, sin las desviaciones contingentes provenientes del racionalismo que también se encuentran en la experiencia.

Estas desviaciones de la racionalidad, que no son resultado de caprichos personales o de la psicopatología personal de quien ejecuta la política, sólo pueden parecer contingentes desde el ventajoso punto de vista de la racionalidad, aunque sean elementos de un coherente sistema de irracionalidad. Vale la pena explorar la posibilidad de construir una contrateoría de la política irracional.

Cuando se observa el desarrollo del pensamiento norteamericano sobre política exterior, resulta sorprendente la persistencia de actitudes erróneas que han sobrevivido —bajo diferentes modalidades— a los

embates de los argumentos intelectuales y de la experiencia política. Una vez que esta perplejidad —en el verdadero sentido aristotélico— se somete a los resultados de la búsqueda de comprensión racional, llegamos a una conclusión al mismo tiempo confortadora y perturbadora: nos encontramos en presencia de fallas intelectuales compartidas por todos nosotros en modos y grado diferentes. En conjunto proporcionan el perfil de cierto tipo de patología de la política internacional. Cuando la mente humana se acerca a la realidad con el propósito de emprender una acción —y la acción política es una de las instancias más conspicuas—, a menudo suele despistarse en alguno de estos cuatro fenómenos mentales: remanentes de un adecuado modo de pensar y actuar previo que ahora se ha vuelto obsoleto ante una nueva realidad social; interpretaciones demonológicas de la realidad que reemplazan una realidad ficticia —poblada por personas malvadas más que por situaciones en verdad inmanejables— por la que se vive; negativa a aceptar la existencia de un amenazante estado de cosas, que es negado mediante una verbalización ilusoria; confianza en la infinita maleabilidad de una realidad ciertamente turbulenta.

Los hombres responden a las situaciones sociales con modelos repetitivos. La misma situación, reconocida en su identidad gracias a situaciones previas, sólo requiere entonces la identificación de un caso particular para aplicarle el modelo preformado apropiado a él. Así, la mente humana sigue el principio de economía de esfuerzos, obviando un examen *de novo* de cada situación individual y el modelo de pensamiento y acción adecuado a ella. Sin embargo, cuando las circunstancias experimentan cambios dinámicos, los modelos tradicionales dejan de ser apropiados; deben ser reemplazados por otros que reflejen tales cambios. De otro modo, se produciría una brecha entre los modelos tradicionales y las nuevas realidades, y pensamiento y acción se desencontrarán.

En el plano internacional no es exagerado decir que la propia estructura de las relaciones internacionales —como se refleja en las instituciones políticas, en los procedimientos diplomáticos y en los acuerdos legales— ha tendido a estar en desacuerdo con la realidad de la política internacional. Mientras la primera asume la “igualdad soberana” de todas las naciones, la última se caracteriza por una marcada desigualdad entre las naciones, dos de las cuales son llamadas superpotencias porque tienen en sus manos un poder sin precedentes de destrucción total, en tanto muchas de ellas reciben el nombre de “miniestados” puesto que su poder es minúsculo aun comparado con el de las naciones estado tradicionales. Es este contraste e incompatibilidad entre la realidad de la política internacional y los conceptos, instituciones y procedimientos creados para hacerla inteligible y controlarla, quien ha causado, al menos por debajo del nivel de grandes potencias, la inmanejabilidad de las relaciones internacionales hasta límites de anarquía. El terrorismo internacional y las diferentes reacciones de los gobiernos ante él, el involucramiento de gobiernos extranjeros en la guerra civil libanesa, las operaciones militares de Estados Unidos en el sudeste asiático o la intervención militar de la Unión Soviética en Europa oriental no pueden

explicarse o justificarse con referencia a conceptos, instituciones o procedimientos tradicionales.

Todas estas situaciones tienen una característica común. El hecho moderno de la interdependencia requiere un orden político que lo tenga en cuenta; no obstante, la superestructura legal e institucional, que se remonta al siglo XIX, supone la existencia de una multiplicidad de estados naciones autosuficientes, impenetrables, soberanos. Estos remanentes de un orden legal e institucional obsoleto no sólo se interponen en el camino hacia una transformación racional de las relaciones internacionales a la luz de la desigualdad del poder y la interdependencia de los intereses, sino que también vuelven precaria, si no imposible, la posibilidad de políticas más racionales dentro del defectuoso entramado de un sistema tal.

Es una característica del pensamiento primitivo la personalización de los problemas sociales. La tendencia es particularmente fuerte cuando el problema parece no susceptible de una comprensión racional y de un manejo satisfactorio. Cuando una persona o un grupo de personas es identificado como causante de la dificultad, esto parece volver el problema tanto intelectualmente accesible cuanto susceptible de solución. Así, creer en Satán como la fuente del mal nos hace “entender” la naturaleza del mal al concentrar la búsqueda de su origen y su control sobre una persona particular cuya existencia física presumimos. La complejidad de los conflictos políticos excluye soluciones tan simples. Las catástrofes naturales no se evitarán quemando brujas; la amenaza de una poderosa Alemania estableciendo su hegemonía sobre Europa no se evita desembarazándose de una sucesión de líderes germanos. Pero al asociar el problema con ciertas personas sobre quienes tenemos —o esperamos tener— control, reducimos el problema, intelectual y pragmáticamente, a proporciones manejables. Una vez que hemos identificado a ciertos individuos o grupos de individuos como la fuente del mal nos parece haber entendido el nexo causal que lleva desde los individuos al problema social; ese aparente entendimiento sugiere la aparente solución: eliminemos a los individuos “responsables” de él y habremos resuelto el problema.

La superstición aún domina nuestras relaciones dentro de la sociedad. El modelo de pensamiento y acción demonológico ahora se ha trasladado a otros campos de la acción humana, cercanos al tipo de indagación racional y acción que ha desalojado a la superstición de nuestras relaciones con la naturaleza. Como dijo William Graham Sumner, “la cantidad de superstición no ha cambiado mucho, pero ahora acompaña a la política y no a la religión”.¹ Los numerosos fracasos de Estados Unidos en reconocer y responder a la policéntrica naturaleza del comunismo es un primer ejemplo de este defecto. El corolario de su indiscriminada oposición al comunismo es el indiscriminado apoyo a gobiernos y movimientos que profesan y practican el anticomunismo. Las políticas norteamericanas en Asia y Latinoamérica han derivado de esta posición simplista.

¹ “Mores of the Present and Future”, en *War and Other Essays*, New Haven, Yale University Press, 1911, pág. 189.

La guerra de Vietnam y nuestra incapacidad para llegar a acuerdos con China continental encontraron aquí su razón de ser. Lo mismo vale para la teoría y práctica de la contrainsurgencia; incluyendo los asesinatos en gran escala bajo el programa Fénix en Vietnam y los intentos de asesinato —o asesinatos— de estadistas. Signos de enfoque similar han sido evidentes más recientemente en Centroamérica.

El enfoque demonológico de la política internacional fortalece otra tendencia patológica, la de negarse a reconocer y véselas efectivamente con una realidad amenazante. El enfoque demonológico ha desplazado nuestra atención e inquietud hacia los adherentes al comunismo —individualmente en lo interno y en lo internacional, movimientos políticos, gobiernos extranjeros— alejándolas de la real amenaza: el poder de los estados, sean comunistas o no. El macartismo no sólo significó el más marcado ejemplo norteamericano del enfoque demonológico, sino que también fue uno de los más extremos exponentes de este tipo de juicio erróneo: confundió la ampliamente ilusoria amenaza de subversión doméstica con la real amenaza del poder soviético.

Finalmente, forma parte de este enfoque de la política creer que no hay problemas —por más irremediables que puedan parecer— realmente insolubles si existen esfuerzos bien intencionados, bien financiados y competentes. En otra parte he intentado poner al descubierto las raíces intelectuales e históricas de esta creencia;² aquí me limitaré a señalar su persistente fortaleza, a pesar de mucha experiencia en contrario, como ha sido la guerra de Vietnam y la declinación general del poderío norteamericano. Esta preferencia por las soluciones económicas a problemas políticos y militares se encuentra sólidamente apoyada por los intereses de los potenciales receptores del apoyo económico, quienes prefieren el obviamente provechoso traslado de las ventajas económicas al penoso y riesgoso regateo diplomático.

La diferencia entre la política internacional tal como se presenta en la actualidad y la teoría racional que se desprende de ella es semejante a la que existe entre una fotografía y un retrato del mismo rostro. La fotografía muestra todo lo que puede verse a simple vista; el retrato, en cambio, no muestra todos los detalles, pero nos permite ver —al menos lo intenta— algo que no suele surgir de una simple ojeada: las características humanas de la persona retratada.

El realismo político no sólo contiene elementos teóricos sino también factores normativos. Sabe que la realidad política está llena de contingencias e irracionalesidades sistémicas y, por lo tanto, apunta a mostrar la típica influencia que ejercen sobre la política internacional. Por otra parte, tiene en común con cualquier teoría social la necesidad de enfatizar los factores racionales de la realidad política para aspirar a una completa comprensión teórica. En última instancia, estos factores racionales son los que dan inteligibilidad a la realidad en el marco de la teoría. El realismo político presenta una construcción teórica de una

política exterior racional que la experiencia nunca llega a asumir por completo.

Al mismo tiempo, el realismo político considera que una política exterior racional es una buena política exterior; sólo una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios y, además, cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito. El realismo político pretende que el registro fotográfico del mundo político se parezca todo cuanto sea posible al retrato pintado. Consciente de la inevitable brecha entre una buena política exterior —es decir, una racional— y una política exterior como las que existen actualmente, el realismo político sostiene que la teoría no sólo debe apoyarse sobre los elementos racionales de la realidad política, sino además que la política exterior debe ser racional en vista de sus propios propósitos morales y prácticos.

Por lo tanto, no resulta un argumento consistente contra la teoría aquí presentada el hecho de que la actual política exterior no se desarrolle —o no pueda desarrollarse— de acuerdo con sus preceptos. Ese argumento malinterpreta la intención de este libro, que consiste en presentar no una indiscriminada descripción de la realidad política, sino una teoría racional de la política internacional. Lejos de quedar invalidada por la circunstancia de que un perfecto equilibrio de poder rara vez se produce en la realidad, supone que la realidad, al ser defectuosa en este sentido, debe entenderse y evaluarse como una aproximación a un sistema ideal de equilibrio del poder.

3. El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable. La idea de interés es, en efecto, la esencia de la política y resulta ajena a las circunstancias de tiempo y lugar. Recogiendo la experiencia de la antigua Grecia, Tucídides afirmó que “la identidad de intereses es el más sólido lazo que une a los estados y a los individuos”. En el siglo xix, lord Salisbury retomó la idea al señalar que “el único lazo que perdura” entre las naciones es “la ausencia de intereses contrapuestos”. George Washington lo elevó a principio general de su gobierno:

Tan solo un pequeño conocimiento de la naturaleza humana bastará para convencernos de que el principio rector para gran parte de la humanidad es el interés y que, en mayor o menor medida, casi todos los hombres se encuentran bajo su influencia. Por razones de virtud pública, durante cierto tiempo, o en determinadas circunstancias, los hombres pueden afectar una conducta totalmente desinteresada. Pero no son razones suficientes como para producir una permanente actitud en acuerdo con normas más refinadas y obligaciones sociales. Pocos son los hombres capaces de hacer un constante sacrificio de todos sus intereses privados en beneficio del bien común. Resulta vano clamar contra la corruptibilidad de la naturaleza humana en este aspecto; la realidad es así, ha sido demostrada por la experiencia de cada época y cada nación. Deberíamos cambiar en gran medida la naturaleza del hombre antes de poder pensar en un cambio de camino. Ninguna institución que construya sobre otras bases

² *Scientific Man versus Power Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1940.

que no sean las de la verdad presuntiva de esta máxima puede llegar a tener éxito.³

En nuestro siglo, estas ideas encontraron eco y elaboración en Max Weber, quien escribió:

Los intereses —materiales e ideales— y no las ideas son quienes dominan directamente las acciones de los hombres. No obstante, las "imágenes del mundo" creadas por estas ideas a menudo han servido como indicadores para determinar los caminos por los cuales el dinamismo de los intereses impulsa el movimiento de las acciones.⁴

Sin embargo, el tipo de interés determinante de las acciones políticas en un período particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del que se formula la política exterior. Los objetivos que persiguen las naciones en sus políticas exteriores pueden incluir toda la gama de objetivos que cualquier nación haya perseguido o pueda perseguir en el futuro.

Las mismas observaciones se aplican al concepto de poder. Su contenido y el modo en que se usa están determinados por el entorno político y cultural. El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre, ya se trate de la circunstancia en que se halla disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales, o de esa bárbara e indómita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación en su engrandecimiento.

El realismo político no presupone que las actuales condiciones bajo las que se desarrollan las políticas exteriores, con su extremada inestabilidad y la siempre presente amenaza de una escalada de la violencia, no puedan cambiarse. El equilibrio de poder, por ejemplo, es indudablemente un elemento constante en todas las sociedades pluralistas, como bien lo supieron los autores de *The Federalist*. No obstante, es capaz de operar, como lo hace en Estados Unidos, bajo condiciones de relativa estabilidad y conflictos pacíficos. Si los factores que han permitido el surgimiento de estas condiciones pueden ser duplicados en la escena internacional, análogas condiciones de estabilidad y paz también prevalecerán en ella, como ha ocurrido durante largos tramos en la historia de ciertas naciones.

Lo que es verdad en el carácter de las relaciones internacionales también lo es en el Estado-nación como punto de referencia final de la política exterior contemporánea. Mientras el realista piensa que el in-

³ *The Writings of George Washington*, editado por John C. Fitzpatrick, United States Printing Office, Washington, 1931-44, vol. X, pág. 363.

⁴ Marianne Weber, *Max Weber*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1920, pág. 347-48. Véase también Max Weber, *Gesammelte zur Religionsoziologie*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1920, pág. 252.

terés es el parámetro permanente mediante el que debe juzgarse y dirigirse la acción política, la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-nación es producto de la historia y, en consecuencia, está condenada a desaparecer con el transcurso de la historia. Nada en la posición realista está en contra del supuesto de que la presente división del mundo político en Estados-naciones vaya a ser reemplazada por unidades mayores de distinto carácter, más de acuerdo con las potencialidades técnicas y las exigencias morales del mundo contemporáneo.

El realista se aleja de otras escuelas de pensamiento ante la vital cuestión de cómo debe transformarse el mundo contemporáneo. Se encuentra persuadido de que esa transformación sólo podrá concretarse mediante el cuidadoso manejo de las fuerzas perennes que modelaron el pasado y que configurarán el futuro. El realista no logra convencerse de que esa transformación puede lograrse a través de una simple confrontación de la realidad política, regida por sus propias leyes.

4. El realismo político conoce el significado moral de la acción política. También tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política. Tampoco pretende eludir rápidamente ese conflicto, ya que de ese modo sólo conseguiría distorsionar tanto el problema político como el moral haciendo aparecer los hechos políticos como mucho más satisfactorios moralmente de lo que en realidad son y las leyes morales como menos exigentes de lo que efectivamente son.

El realismo sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. El individuo puede sostener, como individuo: *Fiat iusticia, pereat mundus* (hágase justicia aunque el mundo perezca). El Estado, en cambio, no tiene derecho a decir lo mismo en nombre de los que tiene a su cargo. Tanto el individuo como el Estado deben juzgar la acción política a la luz de principios morales universales tales como el de la libertad. Mientras el individuo tiene el derecho moral de sacrificarse a sí mismo en defensa de este principio moral, el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional. No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. El realismo, pues, considera a la prudencia —la consecuencia de más peso entre las acciones políticas alternativas— como la suprema virtud en política. En abstracto, la ética juzga los actos en función de su acomodamiento a los principios morales; la ética política los juzga según sus consecuencias políticas. Las filosofías clásica y medieval conocían esto al igual que Lincoln, quien señaló:

Hago las cosas como mejor sé hacerlas, como mejor puedo y así continuaré haciéndolas hasta el fin. Si el fin me justifica, todo lo que se ha dicho en contra de mí no tendrá ninguna importancia.

Si el fin demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que había actuado correctamente me salvarían.

5. El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo. Del mismo modo que establece la diferencia entre verdad y opinión, también discierne entre verdad e idolatría. Todas las naciones se sienten tentadas —y pocas han sido capaces de resistir la tentación durante mucho tiempo— de encubrir sus propios actos y aspiraciones con los propósitos morales universales. Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral y otra muy distinta pretender saber qué es el bien y el mal en las relaciones entre las naciones. Hay una enorme diferencia entre la creencia de que todas las naciones se someten al inescrutable juicio de Dios y la convicción blasfema de que Dios siempre está del lado de uno y de que los deseos propios coinciden exactamente con los deseos de Dios.

La liviana ecuación entre un nacionalismo particular y los consejos de la provincia es moralmente indefendible; en ella radica ese pecado de soberbia contra el que tanto los trágicos griegos como los profetas bíblicos han prevenido a gobernantes y a gobernados. La ecuación es también políticamente perniciosa porque puede engendrar la distorsión del juicio que, en medio del frenesí enceguecido de una cruzada, destruye naciones y civilizaciones en nombre de principios morales, ideales o del propio Dios.

Por otra parte, es precisamente el concepto de interés, definido en términos de poder, el que nos pone a salvo tanto de esos excesos morales como de esa locura política. En efecto, si consideramos a todas las naciones, incluida la nuestra, como entidades políticas en pos de sus respectivos intereses definidos en términos de poder, entonces estaremos en condiciones de hacer justicia con todas. Y nos encontraremos en condiciones de hacer justicia en un doble sentido: estaremos en aptitud de juzgar a otras naciones del mismo modo como juzgamos a la nuestra y, al hacerlo de este modo, seremos capaces de llevar adelante políticas que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven los nuestros. En política, la moderación no puede ser más que el reflejo de la moderación en el juicio moral.

6. La diferencia, entonces, entre realismo político y otras escuelas de pensamiento es muy profunda. A pesar de lo mucho que se ha malentendido y malinterpretado la teoría política del realismo político, resulta imposible hablar de contradicción entre sus actitudes intelectuales y morales en materia política.

En el aspecto intelectual, el realista político mantiene la autonomía de su esfera política, del mismo modo como el economista, el abogado o el moralista mantienen la suya. Piensa en términos de interés, definido como poder, del mismo modo como el economista piensa en términos de interés entendido como beneficio; el abogado, en la conformidad de los actos con las reglas legales; y el moralista, en la conformidad de los actos con los principios morales. El economista se pregunta: ¿Cómo afecta esta política la riqueza de la sociedad o, al menos, a algunos de

sus sectores? El abogado se pregunta: ¿Esta política está de acuerdo con las normas legales? El moralista se pregunta: ¿Esta política está de acuerdo con los principios morales? Y el realista político se pregunta: ¿Cómo afecta esta política el poder de la nación?

El realista político no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distintos a los políticos. Pero como realista político no puede subordinar esos parámetros a los políticos. Y se aleja de otras escuelas cuando éstas imponen parámetros de pensamiento propios de otras esferas a la actividad política. Es aquí donde el realismo toma distancia de la "aproximación legalista-moralista" a la política internacional. Que este apartamiento no es, como lo hemos explicado, una mera creación imaginaria sino una proyección del corazón mismo de la controversia puede comprobarse mediante muchos ejemplos históricos. Tres nos serán suficientes.⁵

En 1939 la Unión Soviética atacó a Finlandia. Este acto puso a Francia e Inglaterra ante dos problemas, uno legal y el otro político. ¿La acción soviética violaba el Pacto de la Liga de las Naciones? y, en ese caso, ¿qué contramedidas debían adoptar Francia e Inglaterra? El problema legal podía esclarecerse fácilmente puesto que obviamente la Unión Soviética había hecho algo que el Pacto prohibía. El problema político dependía en primer lugar del modo en que la acción de Rusia afectaba los intereses de Francia e Inglaterra, y, luego, de la distribución de poder existente por ese entonces entre Francia e Inglaterra, por una parte, y la Unión Soviética y otras naciones potencialmente hostiles por otra. En tercer término dependía también de la influencia que las eventuales contramedidas podían llegar a tener sobre los intereses de Francia e Inglaterra, como, asimismo, sobre la futura distribución del poder. Como principales miembros de la Liga de las Naciones, Francia e Inglaterra se ocuparon de que la Unión Soviética fuera expulsada de la Liga y no pudieron unirse a Finlandia en la lucha contra la Unión Soviética a causa de la negativa sueca a permitir que tropas extranjeras pasaran por su territorio para llegar a Finlandia. Si no hubiera sido por esta negativa sueca, muy rápidamente Francia e Inglaterra se habrían encontrado en guerra contra Alemania y la Unión Soviética al mismo tiempo.

La política de Francia e Inglaterra fue un ejemplo clásico de legalismo al permitir que una solución legal, legítima dentro de su propia esfera, determinara sus actos políticos. En lugar de oponer ambas cuestiones, la legal y la de poder, atendieron sólo a la cuestión legal y la respuesta que obtuvieron no estuvo en función del problema que condicionaba su propia existencia como países.

El segundo ejemplo ilustra la "aproximación moralista" a la política internacional. Tiene que ver con el estatuto internacional del gobierno comunista de China. El ascenso de este gobierno colocó al mundo occi-

⁵ Otros ejemplos pueden consultarse en Hans J. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States" en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, diciembre de 1952, págs. 979 y siguientes. Véanse además Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. I y *The Decline of Democratic Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1962, págs. 70 y siguientes.

dental ante dos problemas, uno moral y otro político. ¿La naturaleza y las políticas de ese gobierno estaban de acuerdo con los principios morales del mundo occidental? ¿Debería el mundo occidental mantener relaciones con tal gobierno? La respuesta a la primera pregunta sólo podía ser negativa. No obstante, esa primera negativa no necesariamente debía extenderse a la segunda pregunta. El parámetro de pensamiento aplicado a la primera —el moral— consistía sencillamente en comparar la naturaleza y las políticas del gobierno comunista de China con los principios de moralidad occidentales. Por otra parte, la segunda cuestión —la política— debió someterse a la complicada prueba de los intereses en juego y al poder de cada parte, y la influencia de uno u otro curso de acción sobre esos intereses y ese poder. Puede haber ocurrido que el resultado de esa prueba llevara a aconsejar que lo más sabio era no mantener relaciones con el gobierno de China. Llegar a tal conclusión sin haber mediado la aplicación de esa prueba y dando una respuesta moral a un problema típicamente político no habría sido —como en realidad lo fue— un ejemplo clásico del “acercamiento moralista” a la política internacional.

El tercer caso ilustra con claridad el contraste existente entre el realismo y la aproximación legalista-moralista a la política externa. Inglaterra, en tanto garante de la neutralidad de Bélgica, declaró la guerra a Alemania en agosto de 1914 porque esta última nación había violado la neutralidad de Bélgica. La acción británica puede ser justificada tanto en términos realistas como legalistas-moralistas. Se podría argumentar en forma realista que por siglos había sido axiomático para la política exterior británica evitar que los Países Bajos quedaran bajo control de potencias hostiles. Por lo tanto no fue la violación de la neutralidad belga en sí misma, sino las intenciones hostiles del violador, lo que determinó la actitud británica. Si la violadora hubiese sido otra nación distinta a Alemania, es muy posible que Inglaterra se hubiese abstenido de intervenir. Fue ésta la posición asumida por sir Edward Grey, ministro de Relaciones Exteriores británico durante el período. En 1908 el subsecretario de Relaciones Exteriores Hardinge le formuló el siguiente comentario: “Si en el transcurso de una guerra contra Alemania, Francia violara la neutralidad belga es muy dudoso que Inglaterra o Rusia movieran un dedo en favor de la neutralidad de Bélgica; pero, en cambio, si fuese Alemania quien violara la neutralidad belga es muy probable que los cursos de acción fuesen totalmente opuestos”. A lo que sir Edward Grey replicó: “Exactamente”. También se pueden considerar los aspectos morales y legales que aparejaba la violación de la neutralidad belga, ya que las carencias morales y legales del acto, independientemente de los intereses en juego y de la identidad del violador, justificaban la intervención británica y también la norteamericana. Esta fue la posición que adoptó Theodore Roosevelt en su carta del 22 de enero de 1915 a sir Edward Grey:

Para mí el nudo de la situación ha sido Bélgica. Si Inglaterra o Francia hubiesen actuado contra Bélgica como lo ha hecho Alemania, me habría opuesto del mismo modo como ahora me opongo a Alemania.

He apoyado enfáticamente su modo de actuar porque lo considero un modelo de lo que deben hacer quienes creen que los tratados deben observarse con buena fe y como parte de la moral internacional. Asumo esta posición como un norteamericano que no se siente más inglés que alemán, que pretende servir lealmente los intereses de su país, pero que también intenta hacer todo lo que le es posible en favor de la justicia y la decencia y que, por lo tanto, se siente obligado a juzgar a todas las naciones por su conducta en ocasiones determinadas.

Esta defensa realista de la autonomía de la esfera política frente a la subversión que significan otras modalidades de pensamiento no implica desprecio ni disgusto por la existencia e importancia de esas otras modalidades de pensamiento. Significa, más bien, la aspiración a que cada una tenga su propia esfera y función. El realismo político se apoya en una concepción pluralista de la naturaleza humana. El hombre real es una combinación del “hombre económico”, del “hombre político”, del “hombre moral”, del “hombre religioso”, etc. Un hombre que sólo tuviera una proyección “política” sería como una bestia, ya que carecería de todas las contenciones morales. Alguien que sólo fuese un “hombre moral” sería un loco, puesto que desconocería la prudencia. Quien sólo fuese “hombre religioso” sería un santo, ya que no conocería en absoluto los deseos mundanos.

Al dar por sentados todos estos aspectos de la naturaleza humana, el realismo político también acepta que para comprender a cada uno de ellos es preciso ubicarla dentro de sus propios términos. O sea que si se desea entender al “hombre religioso”, primero debe abstraerse ese aspecto de todos los demás que componen la naturaleza humana y tratarlo como si fuera el único. Además deben aplicarse a la esfera religiosa las pautas de pensamiento concordantes con ella, aunque sin olvidar que existen otras pautas que también operan sobre las inclinaciones religiosas del hombre. Lo que es verdad en esta faceta de la naturaleza humana, también lo es en las demás. Ningún economista moderno, por ejemplo, consideraría a su ciencia y a las interrelaciones de ésta con otras ciencias de otro modo. La economía se ha convertido en una teoría autónoma de todas las actividades económicas del hombre precisamente a través de un proceso de diferenciación de otras modalidades del pensar y mediante el desarrollo de normas aplicables a su propio objeto. El propósito del realismo político consiste en propender a un desarrollo análogo en el campo de la política.

Pertenece a la naturaleza de las cosas el hecho de que una teoría política basada en principios como los explicados no consiga un apoyo unánime; lo mismo podría decirse de cualquier política exterior sustentada en las mismas bases. Tanto la teoría como la política van contra dos corrientes de nuestra cultura que no pueden ponerse de acuerdo con las premisas y resultados de una objetiva teoría racional de la política. Una de esas corrientes subestima el papel del poder en la sociedad con argumentos que provienen de la experiencia y la filosofía del siglo XIX; de

ella nos ocuparemos detenidamente más adelante.⁶ La otra corriente, opuesta a la teoría realista y práctica de la política, proviene de las propias relaciones que existen, y que deben existir, entre la mente humana y la esfera política. Por motivos que discutiremos más adelante, en sus operaciones cotidianas la mente humana no puede estar frente a frente con la verdad de la política. Debe enmascarar, distorsionar, empequeñecer o embellecer la verdad cuando se encuentra implicada en procesos políticos, especialmente si son de política internacional. Sólo mediante esa ficción el hombre puede vivir en paz consigo mismo y con los demás en tanto animal político.

Es, por lo tanto, inevitable que una teoría que intenta entender la política internacional tal como es en la actualidad, y tal como debiera ser en su naturaleza intrínseca antes que como la gente desearía que fuera, deba remontar una resistencia psicológica que no existe para la mayor parte de las otras ramas del conocimiento. Por eso mismo un libro destinado a la comprensión teórica de la política internacional exige una explicación y una justificación especial.

2

La Ciencia de la Política Internacional

COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Diferentes aproximaciones

Este libro tiene dos propósitos. El primero consiste en detectar y entender las fuerzas que movilizan las relaciones políticas entre las naciones y comprender los modos por los cuales estas fuerzas actúan entre sí, sobre las relaciones políticas internacionales y sobre las instituciones. En la mayor parte de las demás ciencias sociales esta finalidad se daría por sentada, ya que el fin natural de toda investigación científica implica el descubrimiento de las fuerzas que subyacen en los fenómenos y la modalidad en que operan. Al acercarnos al estudio de la política internacional no se puede dar por descontado este propósito; antes bien, requiere un énfasis especial. Al respecto, el doctor Grayson Kirk ha señalado:

Hasta hace muy poco, el estudio de las relaciones internacionales en Norteamérica ha estado monopolizado por investigadores que han adoptado alguna de las siguientes tres aproximaciones. Primero, han sido historiadores, quienes han considerado las relaciones internacionales como mera historia reciente ante la cual el estudiante se siente en desventaja debido a la ausencia de un adecuado y asequible conjunto de datos. Un segundo grupo, el de los juristas internacionales, se ha ocupado razonable y primariamente de los aspectos legales que surgen de las relaciones interestatales; sin embargo, pocas veces han realizado esfuerzos serios a los efectos de indagar en las razones fundamentales que hacen de este nexo legal algo incompleto e inadecuado. Finalmente, se encuentran quienes poco se han preocupado por las relaciones internacionales tal como se dan en la realidad, ya que postulan la construcción ideal de un sistema que las organice. Sólo tardía y recientemente hemos visto estudiantes apli-

⁶ Véanse páginas 37 y siguientes.

cados al examen de las fuerzas fundamentales y constantes del mundo político y de las instituciones que las representan, si bien no con la intención de elogiarlas o condenarlas sino sencillamente como parte de un esfuerzo para lograr un mejor entendimiento de estos impulsos básicos que determinan las políticas internacionales de los estados. De este modo encontramos, al fin, al científico de la política moviéndose en el campo internacional.¹

El profesor Charles E. Martin ha retomado las observaciones del doctor Kirk agregando que

...el problema que deben enfrentar los estudiantes y los profesores de relaciones internacionales consiste, específicamente, en el dualismo que deriva de movernos en dos áreas diferentes y opuestas: el área de las instituciones de la paz, a la que se relaciona el arreglo de las disputas, y el área del poder político y de la guerra. Así es y no podemos escapar a ese dualismo ... Creo que uno de los mayores errores en nuestra actitud al enseñar durante los últimos veinte años ha sido probablemente el de dejar de lado la institución de la guerra y menospreciar los libros que estudiaban la influencia del poder político. Pienso que los científicos de la política han cometido un gran error al actuar de este modo. Nos corresponde a nosotros estudiar la política del poder, sus implicaciones y las situaciones que se desarrollan en torno a ella; también es tema que debe ocupar nuestra atención el de la institución de la guerra.²

Definida en estos términos, la política internacional como disciplina académica es distinta de la historia reciente, de los hechos contemporáneos, del derecho internacional y de la reforma política.

La política internacional comprende más que la historia reciente y los acontecimientos contemporáneos. El observador se ve asediado por la escena contemporánea con su énfasis y perspectivas siempre cambiantes. No encuentra un piso firme sobre el cual apoyarse ni parámetros de evaluación objetivos a menos que se interne en los principios fundamentales, que sólo surgen de la correlación entre los acontecimientos recientes y el pasado más distante con las permanentes cualidades de la naturaleza humana subyacentes en ambos términos.

La política internacional no puede reducirse a las normas legales y a las instituciones. Opera dentro de la trama de tales normas y a través del instrumental de tales instituciones. Pero nunca llega a ser idéntica a ellas del mismo modo como la política norteamericana, a nivel nacional, tampoco es idéntica a la Constitución de Estados Unidos, a las leyes federales o a las oficinas del gobierno federal.

En lo que tiene que ver con esfuerzos orientados a introducir reformas en política internacional sin haber hecho previamente el esfuerzo para tratar de entender lo que es la política internacional, compartimos el punto de vista de William Graham Sumner:

¹ American Journal of International Law, vol. 39, 1945, págs. 369/70.

² Proceedings of the Eight Conference of Teachers of International Law and Related Subjects, Carnegie Endowment for International Peace Washington, 1946, pag. 68.

El peor vicio de las discusiones políticas es ese dogmatismo que se basa en grandes principios o en hipótesis en vez de apoyarse en un preciso examen de las cosas tal como son y de la naturaleza humana tal como es. ... Nos construimos un ideal que eleva y mejora el actual estado de cosas y casi inconscientemente empezamos a asumir que este ideal es algo ya existente; de ahí a establecer bases de especulación sin raíces en la realidad no existe prácticamente ninguna distancia. ... Todo el método de especulación abstracta sobre tópicos políticos se encuentra viciado. Se ha hecho popular porque no es demasiado difícil. Es más fácil imaginar un mundo nuevo que aprender a conocer el que tenemos. Es más fácil embarcarse en especulaciones basadas en unas pocas hipótesis que estudiar la historia de los estados y las instituciones. Es más fácil tomar al vuelo un dogma popular que analizarlo para ver si es verdadero o falso. Todo esto lleva a la confusión, a admitir frases hechas y banalidades, a mucha discusión pero a pocas conclusiones en el campo de la prosperidad de las naciones.³

Límites al entendimiento

La más formidable dificultad que se opone a la indagación teórica en la naturaleza y en las modalidades de la política internacional consiste en la ambigüedad del material con que debe trabajar el observador. Los hechos que se procura entender son, por una parte, sucesos únicos. Ocurrieron de ese modo una vez, nunca antes ni después. Por otra parte, son análogos en tanto implican manifestaciones de determinadas fuerzas sociales. Y las fuerzas sociales son producto de la naturaleza humana en acción. Sin embargo, bajo condiciones similares deberían manifestarse de modo semejante. Pero, ¿dónde se encuentra la línea que divide lo similar de lo único?

Esta ambigüedad de los hechos a comprender mediante una teoría de la política internacional implica —conviene decirlo al pasar— una instancia especial dentro de las limitaciones generales del conocimiento humano. "Como ningún acontecimiento y ninguna forma —observaba Montaigne— es completamente igual a otra, tampoco ninguna es completamente diferente de otra: *una ingeniosa mezcla realizada por la naturaleza. Si no hubiera ninguna similitud en nuestros rostros no podríamos distinguir al hombre de la bestia; si no existieran diferencias no podríamos distinguir a un hombre de otro.* Todas las cosas tienen en común alguna similitud; todo ejemplo es vacilante y las comparaciones que se derivan de la experiencia son siempre imperfectas. Sin embargo, siempre es posible encontrar modo de establecer comparaciones. Y las leyes se vuelven útiles y adaptables a cualquier asunto si se las somete a interpretaciones forzadas y parciales".⁴ Una teoría de la política internacional debe estar constantemente en guardia contra esa "interpretación forzada y parcial" de los hechos políticos.

³ "Democracy and Responsible Government" en *The Challenge of Facts and Other Essays*, Yale University Press, New Haven, 1914, págs. 245/46.

⁴ *The Essays of Michel de Montaigne*, editado y traducido por Jacob Zeitlin, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1938, vol. III, pág. 270. La bastardilla es del propio Montaigne.

Al comparar esos hechos aprendemos lo que son los principios de la política internacional. Una determinada situación política produce la formulación y la ejecución de una determinada política exterior. Al enfrentarnos con una situación política diferente nos preguntamos: ¿En qué difiere esta situación de la anterior y en qué se le parece? ¿Las similitudes y diferencias permiten el mantenimiento de la esencia de aquella política en tanto deben cambiarse algunos aspectos de ella? ¿O las diferencias vician de tal modo las analogías que determinan la inaplicabilidad de la política anterior? Si se desea entender la política internacional, captar el significado de los acontecimientos contemporáneos y prever cuál será su influencia en el futuro, se debe ser capaz de cumplir la doble tarea intelectual implícita en estas cuestiones. Se debe estar en condiciones de distinguir entre las similitudes y las diferencias de dos situaciones políticas. Además, debe poderse valorar la importancia de estas similitudes y diferencias para políticas exteriores alternativas. Tres series de hechos, escogidos al azar, pueden ilustrar este problema y sus dificultades.

El 17 de setiembre de 1796 George Washington pronunció un discurso de despedida en el que delineaba los principios de la política exterior norteamericana en términos de abstención con respecto a los asuntos europeos. El 2 de diciembre de 1823 el presidente Monroe envió un mensaje al Congreso en el que formulaba los principios de la política exterior norteamericana en términos similares. En 1917, Estados Unidos se unió a Francia y a Gran Bretaña contra Alemania, que amenazaba la independencia de ambos. En 1941 Estados Unidos siguió un curso de acción similar. El 12 de marzo de 1947, en un mensaje elevado al Congreso, el presidente Truman reformuló los principios de la política exterior norteamericana en términos de una contención mundial del comunismo.

En 1512, Enrique VIII de Inglaterra estableció una alianza con los Habsburgo contra Francia. En 1515 celebró una alianza con Francia contra los Habsburgo. En 1522 y 1542 se unió a los Habsburgo contra Francia. En 1756 la propia Gran Bretaña se alió con Prusia contra los Habsburgo y Francia. En 1793 Gran Bretaña, Prusia y los Habsburgo se aliaron contra Napoleón. En 1914 Gran Bretaña se unió a Francia y Rusia contra Austria y Alemania y, en 1939, con Francia y Polonia contra Alemania.

Napoleón, Guillermo II y Hitler trataron de conquistar el continente europeo y fracasaron.

¿Existen, dentro de cada una de estas tres series de hechos, similitudes que nos permitan formular un principio de política internacional para cada serie? ¿O cada hecho es tan diferente de los demás en cada una de las series como para requerir una política diferente? La dificultad para tomar esta decisión es la medida de la dificultad para formular juicios correctos en política externa, en proyectar sabiamente el futuro y en hacer lo correcto, del modo correcto y en el tiempo correcto.

Debemos considerar que las políticas externas delincadas en las despedidas de Washington y Monroe son compatibles con la doctrina de Truman? O para poner el problema en otros términos, ¿la doctrina de Tru-

man es una simple modificación del principio general subrayado por las concepciones de Washington y Monroe o constituye un apartamiento radical de las tradicionales políticas exteriores norteamericanas? Si así fuera, ¿se justifica a la luz de las nuevas condiciones? En términos generales, ¿las diferencias en la posición internacional de Estados Unidos en 1796, 1823, 1917 y 1947 justifican las diferentes políticas externas formuladas y ejecutadas en vista de esas diferentes situaciones políticas? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la situación con la que Europa enfrentó a Estados Unidos en 1917, 1941 y 1947 y en qué medida requieren similares o diferentes políticas externas por parte de Estados Unidos?

¿Qué significado tienen estos cambios en la política exterior británica? ¿Han crecido en medio de los manejos y la perfidia de príncipes y estadistas? ¿O deben atribuirse a la inspiración producida por la acumulada sabiduría de un pueblo consciente de que las fuerzas permanentes se sobreponen a las circunstancias individuales y determinan las relaciones con el continente europeo?

Los desastres que sobrevinieron a estos tres intentos de conquista continental, ¿constituyen otros tantos accidentes debidos a causas dispares? ¿O la similitud en los resultados sugiere similitudes en la situación política global, similitudes que implican una lección a ser tenida en cuenta por quienes deseen intentarlo de nuevo? Y más particularmente, ¿es la política de la Unión Soviética posterior a la segunda guerra mundial similar a las de Napoleón, Guillermo II y Hitler? Y suponiendo que lo sea, ¿la política que despliega Estados Unidos habrá de ser semejante a la que ejecutó en 1917 y 1941?

A veces, como en el caso de los cambios en la política exterior británica, la respuesta parece clara: los cambios proceden de la sabiduría antes que del capricho. Sin embargo, la mayor parte de las veces, en especial cuando manejamos el presente y el futuro, la respuesta debe ser tentativa y sujeta a especificaciones. Los hechos de los que debe derivar la respuesta son esencialmente ambiguos y están sometidos a continuos cambios. Para quienes tratan de encarar esta realidad de otro modo la historia no aporta otra cosa que no sean falsas analogías. Cuando tales hombres han tenido bajo su responsabilidad la política externa de sus países, siempre han terminado en medio de desastres. Guillermo II y Hitler no aprendieron nada del destino de Napoleón puesto que pensaron que nada podía enseñarles. Quienes erigieron el consejo de Washington en dogma que había que sostener a ciegas se equivocaron no menos que aquellos que pretendieron ignorarlo.

El acuerdo de Munich de 1938 es otro caso de esta índole. Retrospectivamente, por supuesto, sabemos por la experiencia práctica que fue un fracaso y de esa experiencia hemos desarrollado las categorías teóricas que demuestran que estaba condenado a ser un fracaso. No obstante, recuerdo muy bien el consenso que obtuvo en su tiempo el acuerdo de Munich debido a sus conclusiones por parte de teóricos y practicantes de la política internacional y también por el hombre común. Fue visto entonces como un gran acto de habilidad de estadista, como una concepción hecha a un supuesto triunfador en aras de la paz. Así lo consideró entonces E. H. Carr y así lo entiende ahora A. J. P. Taylor. La falla en el

razonamiento, de la que poca gente fue —y tal vez tampoco podía serlo— consciente en su momento, consistía en volver a despreciar las contingencias inherentes en la predicción política. Lo que retrospectivamente se revela como la sencilla verdad, era entonces completamente desconocido para cualquier prospectiva y no podía ser determinado por ningún otro medio que no fuera una vaga corazonada.

Tomemos finalmente el problema contemporáneo de la guerra nuclear. De tanto en tanto, los ejecutores de política norteamericanos especulan abiertamente sobre la posibilidad de "vencer" en una guerra nuclear. En esto reflejan los comentarios realizados por los líderes militares rusos, aunque no por líderes políticos tales como Brezhnev, quien más de una vez ha advertido que una guerra termonuclear sería suicida para ambas superpotencias. Particularmente durante la década de los ochenta, cuando volvían a ganar intensidad las tensiones de la guerra fría, en ambos países se oyeron voces apoyando la creencia de que la victoria en una guerra nuclear no era algo impensable y reclamaban un vasto aumento en los gastos de defensa que contemplara el subsiguiente aumento de las fuerzas estratégicas. Es posible desarrollar una teoría de la guerra nuclear que sólo la considere como otra clase de violencia, mucho mayor en magnitud pero no diferente a los demás tipos de violencia con los que nos ha familiarizado la historia. De esta suposición se deriva que la guerra nuclear va a ser mucho más terrible que cualquier guerra convencional, pero no ha de ser necesariamente intolerable ya que tomaremos las medidas necesarias que permitan, al menos a algunos de nosotros, sobrevivir. En otras palabras, una vez que se comienza a seguir esta hipótesis teórica acerca de la naturaleza y las consecuencias de la guerra nuclear, lógicamente se llega a la conclusión de que la política exterior de Estados Unidos no necesita limitarse para tratar de evitar la guerra nuclear sino que Estados Unidos también debe prepararse para sobrevivir a un acontecimiento semejante. Entonces se vuelve perfectamente legítimo suscitar el siguiente problema: puesto que cien millones de norteamericanos morirán en una guerra nuclear y nueve décimas partes de la capacidad económica de Estados Unidos quedarán destruida, ¿cómo se las ingeniarán los norteamericanos sobrevivientes para reconstruir los Estados Unidos con la décima parte remanente de la capacidad económica?

El elemento contingente en esta teoría de la guerra nuclear es su pronunciada incertidumbre, típica en todos los niveles del análisis teórico y predicción en el campo de la política, tanto doméstica como internacional. Aun si se aceptaran todas las estimaciones de muertes y destrucción material, todos los índices de recuperación, aun en ese caso esta teoría continuaría manteniendo un alto grado de incertidumbre en lo que tiene que ver con las reacciones frente al tipo de devastación humana y material que produce la guerra nuclear. Obviamente, si una sociedad humana altamente compleja puede homologarse en su modo de operar a una primitiva sociedad de hormigas, su habilidad para la recuperación puede darse por descontada. Si la mitad de las hormigas de un hormiguero son destruidas junto a nueve décimas partes del hormiguero, es seguro que las hormigas sobrevivientes volverán a reconstruir

el hormiguero y a reproducirse hasta que la próxima catástrofe las obligue a recomenzar.

Pero la sociedad humana no tiene este tipo de habilidad recuperativa mecánica. Las sociedades tienen un punto límite al igual que los individuos, más allá del cual la resistencia humana no consigue activar la capacidad de recuperación, especialmente si se trata de una devastación masiva sin precedentes. Una vez que se llega a ese punto, la propia civilización entra en colapso. La ubicación exacta de ese punto en la escala de las reacciones humanas está más allá de la comprensión teórica. Al respecto sólo podemos tener corazonadas que la experiencia confirmará o no.

La primera lección que debe aprender el estudiante de política internacional —y nunca olvidar— es que la complejidad de los problemas internacionales imposibilita las soluciones sencillas o las profecías infalibles. Allí bifurcan su camino el charlatán y el letrado. La ambigüedad de los hechos en las relaciones internacionales surge a medida que se profundiza el conocimiento de las fuerzas que configuran la política entre las naciones y de los instrumentos de acuerdo que regulan sus relaciones políticas. Toda situación política supone el juego de influencias contradictorias. Bajo determinadas condiciones alguna de esas tendencias habrá de prevalecer. Pero nadie es capaz de prever esa circunstancia. Lo más que puede hacer el estudioso es relevar las varias tendencias que en forma potencial son inherentes a una determinada situación internacional. Puede también indicar las condiciones que favorecen la preponderancia de una de las tendencias y calcular las posibilidades de las distintas condiciones y tendencias que prevalecen en la actualidad.

Debido al constante cambio de los hechos de la política internacional, los asuntos del mundo reservan sorpresas para quienes intentan prever el futuro apoyándose en sus conocimientos del pasado y en las evidencias del presente. En 1776 Washington declaró que "el destino de nuestra nación dependerá, con toda probabilidad, de los esfuerzos de unas cuantas semanas". Y, sin embargo, sólo siete años más tarde llegó a su fin la guerra de la independencia. En febrero de 1792 el primer ministro Pitt justificó la reducción de los gastos militares (en especial los drásticos aplicados al personal de la marina británica) y hasta llegó a hablar de mayores reducciones para el futuro al sostener que "incuestionablemente nunca ha existido una época en la historia de este país durante la cual, por la situación de Europa, podamos como ahora aguardar con toda confianza quince años de paz". Sólo dos meses más tarde el contingente europeo se encontraba en guerra. Antes de un año Inglaterra se veía involucrada en el conflicto. Se iniciaba así un período de guerra casi continua que se prolongó prácticamente durante un cuarto de siglo. Cuando lord Granville llegó en 1870 al cargo de secretario de Relaciones Exteriores británico, fue informado por el subsecretario permanente que "nunca, durante su larga experiencia, había percibido tanta calma en los asuntos exteriores y que no estaba en conocimiento de ningún asunto importante que debiera someter a consideración del nuevo secretario". Ese mismo día el príncipe Leopoldo de Hohenzollern-Sigmaringen aceptó la

corona de España, acontecimiento que tres semanas más tarde suscitó la guerra franco-prusiana.

¿Cuando las profecías de los grandes estadistas resultan tan endebles, qué podemos esperar de mentes menos esclarecidas? ¿Cuántos libros escritos antes de la primera guerra mundial no afirmaron que las grandes guerras eran imposibles y que a lo sumo serían de muy corta duración? ¿Hubo algún libro escrito entre ambas guerras mundiales que imaginara lo que iba a ser la política internacional en la novena década de nuestro siglo? Al comienzo de la segunda guerra mundial, ¿quién habría podido adivinar lo que sería el mundo político al terminar la contienda? ¿En 1945 quién habría podido imaginar lo que sería el mundo en 1955 ó en 1960 lo que llegaría a ser en 1970 ó 1980? ¿Qué confianza podemos tener entonces en quienes hoy nos cuentan cómo será el mundo mañana y el día siguiente y en el año 2000?⁵

En 1979 los servicios de informaciones, y en particular la Central Intelligence Agency (C.I.A.), fueron criticados por su fracaso en advertir a los ejecutores de política norteamericana sobre los trastornos que culminarían con el derrocamiento del Sha de Irán. El propio presidente Carter adoptó la actitud sin precedentes de censurar públicamente a las más altas autoridades de inteligencia por su falta de previsión.

¿Qué sucedió para que ocurriera esa falta de previsión en gente bajo otras circunstancias inteligente y responsable? La respuesta se encuentra en la naturaleza del material empírico con que se manejaron. El observador se enfrenta con una multitud de factores, cuya totalidad conforma el futuro. Para prever el futuro, el observador tiene que conocer todos estos factores, su dinámica, sus acciones y reacciones mutuas y así sucesivamente. Lo que en un momento determinado conoce y puede llegar a conocer no es más que un pequeño fragmento de la realidad total. Debe conjeturar y sólo el futuro mostrará quién eligió correctamente entre las muchas conjeturas posibles.

Así, en el caso de Irán, los servicios de inteligencia conjeturaron mal. En lugar de censurarlos indiscriminadamente, uno debe responderse dos preguntas: ¿se puede determinar con exactitud el momento en que estallará el descontento popular? Si la respuesta es afirmativa, ¿qué podría haber hecho Estados Unidos en esa ocasión? En el mejor caso, la respuesta a la segunda pregunta es: muy poco. Probablemente por esta razón los servicios de inteligencia prestaron menos atención a Irán de la que le hubieran dedicado en otra circunstancia.

Es interesante señalar que la ciencia de los economistas, supuestamente la más precisa de las ciencias sociales ya que su concepto central, la riqueza, es cuantitativo por definición, también es incapaz de predicciones confiables. El examen de un amplio número de pronósticos

⁵ La fallibilidad de las profecías en cuestiones internacionales queda demostrada por los fantásticos errores cometidos por los expertos que desde siempre trataron de pronosticar la naturaleza de la próxima guerra. La historia de estos pronósticos, desde Maquivelio al general J. F. C. Fuller, es la historia de deducciones lógicas, plausibles en sí mismas, pero sin conexión con las contingencias del desarrollo histórico contemporáneo. El general Fuller, por ejemplo, pronosticó en 1923 que el arma decisiva de la segunda guerra mundial iba a ser el gas. Véase *The Reformation of War*, E. P. Dutton and Company, Nueva York, 1923.

anuales del producto bruto nacional norteamericano (años 1953-63) establece un margen de error del 40%.⁶ En octubre de 1966, la Prudential Life Insurance Company predijo que en 1967 los gastos de consumo iban a alcanzar los 31 billones de dólares y que el conjunto de inversiones treparía a los 7,5 billones de dólares. En octubre de 1967 comunicó que los gastos de consumo habían sido de 27 billones de dólares, lo que supone un error de 15%, y que las inversiones sólo habían llegado a los 7 billones de dólares. Por su parte el Council of Economic Advisors sobreestimó el crecimiento del producto bruto nacional para el mismo año en aproximadamente un doce por ciento.

COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA DE LA PAZ INTERNACIONAL

Estas cuestiones nos llevan al segundo propósito de este libro. Ningún estudio de la política, y seguramente ningún estudio de política internacional de las últimas décadas del siglo veinte, puede ser capaz de divorciar el conocimiento de la acción y de no interesarse en aquél por su propio valor. La política internacional ya no es más, como lo fue para Estados Unidos durante la mayor parte de su historia, una serie de incidentes, gravosos o benéficos, pero que no ponían en cuestión la propia existencia y destino de la nación. La existencia y el destino de Estados Unidos estuvieron más profundamente afectados por los acontecimientos domésticos de la guerra civil que por los que llevaron, y se desarrollaron en torno, a las guerras con México y con España, y al corolario de Roosevelt a la doctrina Monroe.⁷

Dos hechos de nuestro tiempo han variado la relativa importancia que Estados Unidos prestaba a la política interna y a la internacional. Ante todo, al momento de escribir estas líneas Estados Unidos es una de las dos más poderosas naciones de la tierra. Sin embargo, en comparación con sus competidores actuales y potenciales, no es tan poderosa como para ignorar las consecuencias que sus políticas implican para su posición con respecto a las demás naciones. Desde el fin de la guerra civil hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, no tuvo demasiada importancia la política que sostuviera Estados Unidos hacia sus vecinos latinoamericanos, China o España. La autosuficiencia de su propio poder, unida al ejercicio del equilibrio de poder, le evitó a Estados Unidos una desmedida ambición producto del éxito y del temor y frustración que tienen raíces en el fracaso. Los éxitos o los fracasos no preocupaban especialmente a Estados Unidos. No obstante, ahora

⁶ Viktor Zarnowitz, *An Appraisal of Short-Term Economic Forecasts*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1967.

⁷ Este corolario se encuentra en el mensaje de Theodore Roosevelt al Congreso del 6 de diciembre de 1904. En él proclama el derecho de Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de los países latinoamericanos. El texto puede verse en Ruhl J. Bartlett (editor), *The Record of American Diplomacy: Documents and Readings in the History of American Foreign Relations*, 4^a edición, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1964, pág. 639.

ha desbordado las fronteras de su propio castillo continental para tomar al resto del mundo como amigo o enemigo. Se ha vuelto peligroso y vulnerable, temido y temeroso.

El riesgo que implica ser muy poderoso, pero no omnipotente, se agrava a causa del segundo hecho: una triple revolución en la estructura política del mundo. Primero, el sistema multiestatal del pasado, cuyo centro estaba en Europa, fue reemplazado por un sistema mundial y bipolar, cuyos centros están fuera de Europa. Por otra parte, la unidad moral del mundo político —que ha caracterizado a la civilización occidental durante la mayor parte de su historia— se ha bifurcado en dos sistemas de pensamiento y acción incompatibles que en todas partes se disputan la lealtad de los hombres. Finalmente, la moderna tecnología ha hecho posible la guerra total que implica la destrucción universal. La preponderancia de estos tres nuevos elementos de la política internacional contemporánea no sólo ha vuelto extremadamente difícil la preservación de la paz mundial, sino que también ha incrementado los riesgos propios de la guerra hasta el punto en que la guerra nuclear total se convierte en un absurdo que se invalida a sí mismo. Dado que Estados Unidos mantiene una posición de poder predominante en nuestro mundo y por lo tanto una responsabilidad correlativa, la comprensión de las fuerzas que moldean la política internacional y de los factores que determinan su curso se ha transformado para Estados Unidos en algo más que una tarea intelectual interesante. Se ha convertido en una necesidad vital.

Pensar la política internacional desde el ventajoso punto de vista de los Estados Unidos actuales equivale, entonces, a reflexionar sobre los problemas vitales que enfrenta la política exterior norteamericana en nuestro tiempo. Si bien durante todos los tiempos la promoción de los intereses nacionales norteamericanos para convertir a EE.UU. en una potencia entre potencias ha significado la principal preocupación de la política exterior norteamericana, en esta época, cuando hemos asistido a dos guerras mundiales y hemos aprendido a llevar a cabo la guerra total con armas atómicas, la preservación de la paz pasa a ser la primera preocupación de todas las naciones.

Por esa razón este libro ha sido planeado en torno a los conceptos de poder y de paz. Se trata de los conceptos centrales para la discusión de la política mundial en las décadas finales del siglo veinte, cuando una acumulación sin precedentes de poder de destrucción otorga a la paz una urgencia que nunca antes tuvo. En un mundo cuya fuerza motriz es la aspiración de las naciones soberanas en pos del poder, la paz sólo puede mantenerse mediante dos artificios. Uno es el mecanismo auto-regulatorio de las fuerzas sociales, que se manifiesta a través de la lucha por el poder en el campo internacional o, dicho de otro modo, por el equilibrio de poder. El otro consiste en limitaciones normativas a esa lucha, bajo forma de leyes internacionales, moralidad internacional y opinión pública mundial. Puesto que ninguno de estos artificios, tal como operan en la actualidad, parece capaz de mantener la lucha por el poder dentro de indefinidos límites pacíficos, otras tres preguntas deben plantearse y responderse: ¿Cuál es el valor de las principales

propuestas para el mantenimiento de la paz internacional? O más particularmente, ¿cuál es el valor de la propuesta de transformar la sociedad internacional de naciones soberanas en una organización supranacional semejante a un Estado mundial? Y, finalmente, ¿cuál debe ser el programa de acción que tenga presente las lecciones del pasado y que sepa adaptarlas a los problemas del presente?

PARTE

La Política Internacional como Lucha por el Poder

ACUERDOS PARA

EL Poder
Internacional
como fin
y como medio

3

Poder Político

¿QUE ES EL PODER POLITICO?¹

Como medio para los fines de la Nación

Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato. Los estadistas y la gente común pueden proponerse como objetivo final la búsqueda de la libertad, la seguridad, la prosperidad o el propio poder. Pueden definir sus propósitos en términos religiosos, filosóficos, económicos o sociales. Pueden aspirar a que estos ideales se materialicen mediante su propia fuerza, mediante la intervención divina o mediante el natural desarrollo de los asuntos humanos. También pueden tratar de proveer a su realización a través de medios no políticos tales como la cooperación técnica con otras naciones u organizaciones internacionales. Pero apenas intentan cumplir sus metas recurriendo a la política internacional se ven embarcados en la lucha por el poder. Los cruzados querían liberar los santos lugares de la dominación infiel; Woodrow Wilson quería que el mundo fuese un lugar seguro para las democracias; los nazis querían abrir Europa oriental a la colonización germana, dominar Europa y conquistar el mundo. Desde el momento en que todos ellos eligieron el poder para conseguir sus fines, se convirtieron en actores de la escena política internacional.²

¹ El concepto de poder político plantea uno de los más difíciles y controvertidos problemas de la ciencia política. El valor de cualquier concepto usado en ciencia política se determina por su capacidad para explicar un máximo de fenómenos que convencionalmente se considera que pertenecen a cierta esfera de la actividad política. Así, la amplitud del campo cubierto por un concepto de poder político para la comprensión de la política internacional debe ser mayor que la amplitud requerida para otro que opere, por ejemplo, en el campo de la política municipal. Los significados políticos empleados en el último ejemplo están mucho más estrechamente circunscriptos que los empleados en el caso de la política internacional.

² Para algunas observaciones importantes sobre el poder en relación con la

De este concepto de política internacional se derivan dos conclusiones. Primero, no todas las acciones que una nación puede llevar a cabo respecto de otra son de naturaleza política. Muchos de esos actos son normalmente realizados sin tomar en consideración ninguna razón de poder y tampoco afectan el poder de la nación que los lleva a cabo. Muchas actividades legales, económicas, humanitarias y culturales caen dentro de esta categoría. De ese modo, una nación no se aventura en el terreno de la política internacional cuando celebra un tratado de extradición con otra nación, cuando intercambia bienes y servicios, cuando brinda ayuda ante catástrofes naturales o cuando promueve la distribución mundial de logros culturales. En otras palabras, la intervención de un país en la política internacional es sólo uno entre varios tipos de actividades posibles en el marco de la escena internacional.

Segundo, no toda nación se encuentra todas las veces en el mismo grado de involucramiento en la política internacional. Ese grado recorre todo el arco que va del máximo, correspondiente a Estados Unidos o la Unión Soviética, al mínimo, que puede adjudicarse a países como Suiza, Luxemburgo o Venezuela, pasando por la ausencia total de participación, de la que son ejemplo Liechtenstein o Mónaco. Extremos similares pueden encontrarse en la historia de países. En los siglos XVI y XVII España fue uno de los más activos participantes en la lucha por el poder dentro de la escena internacional, pero hoy sólo cumple un papel marginal en ese terreno. Lo mismo puede decirse de países como Austria, Suecia y Suiza. A la inversa, países como Estados Unidos, la Unión Soviética o China se encuentran hoy mucho más profundamente involucrados en la política internacional de lo que estaban cincuenta o veinte años atrás. En pocas palabras, la relación de las naciones con la política internacional tiene una cualidad dinámica. Cambia junto a las vicisitudes del poder, que pueden empujar a una nación a la vanguardia de la lucha por el poder o quitarle la capacidad de participar activamente en ella. También puede cambiar ante el impacto de transformaciones culturales, que pueden llevar a una nación a orientarse tras otros objetivos, como los del comercio, tan diversos a los del poder. La tendencia de las naciones a involucrarse en mayor o menor medida en la lucha por el poder llevó a Arnold Wolfers a observar que ocupaban posiciones en los extremos opuestos de un espectro que va desde un polo de poder a un polo de indiferencia.

Su naturaleza: cuatro distinciones

Cuando en el contexto de este libro hablamos de poder no nos referimos al poder del hombre sobre la naturaleza o sobre los medios de expresión artística, tales como el lenguaje, el discurso, el sonido o el color, ni a los medios de producción o consumo ni al control que pueda lograr sobre sí mismo. Cuando hablamos de poder nos referimos al control del

política internacional, véase Lionel Robbins, *The Economic Causes of War*, Jonathan Cape, Londres, 1939, págs. 63 y siguientes.

hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. Por poder político significamos las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general.

El poder político es una relación psicológica entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce. Otorga a los primeros control sobre ciertas acciones de los segundos mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos. El impacto deriva de tres fuentes: la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas y el respeto o amor hacia los hombres o instituciones. Puede ejercerse mediante órdenes, amenazas, la autoridad o carisma de un hombre o de un equipo de hombres o a través de la combinación de cualquiera de estos factores.

A la luz de esta definición, deben hacerse cuatro distinciones: entre poder e influencia, entre poder y fuerza, entre poder aprovechable y poder no aprovechable, entre poder legítimo y poder ilegítimo.

El secretario de Estado que aconseja al presidente de Estados Unidos acerca del rumbo que debe seguir la política exterior norteamericana sólo tiene influencia si el presidente sigue su consejo. Pero no tiene poder sobre el presidente ya que no tiene a su disposición ningún medio para imponer su deseo al presidente. Puede persuadir pero no puede obligar. Del otro lado, el presidente tiene poder sobre el secretario de Estado, ya que puede imponerle su voluntad en virtud de la autoridad de su cargo, la promesa de beneficios o la amenaza de desventajas.

El poder político debe distinguirse de la fuerza en el sentido del ejercicio de la violencia física. La violencia física bajo la forma de acción policiaca, encarcelamiento, pena capital o guerra es un elemento intrínseco de la política. Cuando la violencia se convierte en realidad, el poder político abdica en favor del poder militar o seudomilitar. Especialmente en política internacional la fuerza armada como amenaza, real o potencial, es el más importante factor material que contribuye a conformar el poder político de una nación. Si el mismo pasa a ser realidad en una guerra, se produce el reemplazo del poder político por parte del poder militar. La práctica de la violencia física sustituye la relación psicológica entre dos mentes (verdadera esencia del poder político), por la relación física entre dos cuerpos, uno de los cuales es lo suficientemente fuerte como para dominar al otro. Por esta razón, en el ejercicio de la violencia física se pierde el elemento psicológico de la relación política y entonces debemos distinguir entre poder militar y poder político.

La disponibilidad de armas nucleares hace necesario distinguir entre poder aprovechable y poder no aprovechable. Una de las paradojas de la era nuclear, que contrasta con la experiencia de toda la historia pre-nuclear, consiste en que un incremento del poder militar no necesariamente lleva a un incremento del poder político. La amenaza de una violencia nuclear masiva implica la amenaza de la destrucción total. Como tal, continúa siendo un adecuado instrumento de política externa cuando está dirigido a una nación que no puede responder del mismo modo. La nación poseedora de armas nucleares puede ejercer poder sobre la otra simplemente diciendo: "O hacemos como digo o te destruyo". La situación es diferente si la nación así amenazada puede responder: "Si me destruyes con armas nucleares, yo también te destruyo del mismo modo". En

este caso las amenazas se anulan recíprocamente. Desde que la destrucción nuclear de una nación, puede traer aparejada la destrucción de otra, ambas comprueban que semejante elemento de presión carece de eficacia: esto en el supuesto de que las dos actúen racionalmente.

Sólo en la hipótesis de que las naciones involucradas puedan actuar de modo irracional, destruyéndose mutuamente en una hecatombe nuclear, la amenaza de la guerra nuclear vuelve a ser creíble y así fue efectivamente usada por Estados Unidos y la Unión Soviética, por ejemplo durante la crisis de Suez en 1956 por parte de la Unión Soviética, durante la crisis de Berlín en 1961 por Estados Unidos y por parte de las dos naciones durante el conflicto árabe-israelí de 1973. Sin embargo, si bien hasta ahora hemos visto que la amenaza de recurrir a la fuerza puede ser empleada como instrumento racional de política exterior, la actual aplicación de esta clase de fuerza se torna irracional ya que su uso no se orienta a cumplir el propósito político de influir sobre la voluntad de la otra parte, sino hacia el propósito irracional de destruirla con la concomitante seguridad de la propia destrucción.

De este modo la magnitud de su destructividad, comparada con el carácter limitado de los propósitos políticos que constituyen el objeto de la política exterior, invalida a la fuerza nuclear como instrumento de política exterior. Bajo ciertas condiciones puede ser racional amenazar a otra nación con la destrucción nuclear a los efectos de lograr un cambio de actitud; en cambio, sería irracional destruirlo efectivamente y con ello asegurar la propia destrucción. Por el contrario, la fuerza convencional se puede usar como instrumento de política exterior; aceptando daños limitados y riesgos mensurables para quien la emplea, resulta racional recurrir a su uso como instrumento que permite quebrar la voluntad de la otra parte.

Finalmente, debe distinguirse entre poder legítimo, es decir el poder cuyo ejercicio se encuentra moral o legalmente justificado, del poder ilegítimo. Y el poder que se ejerce con autoridad moral o legal debe, a su vez, distinguirse del poder a secas. El poder del oficial de policía que me registra en virtud de una orden de arresto es cualitativamente diferente del poder de un ladrón que realiza la misma acción en virtud de que porta un arma. La distinción no sólo es filosóficamente válida, sino que también tiene valor en política exterior. El poder legítimo, al invocar una justificación moral o legal para su ejercicio, es probablemente más efectivo que un equivalente poder ilegítimo. Un poder ejercido en defensa propia o en nombre de Naciones Unidas tiene más posibilidades de conseguir su propósito que otro poder equivalente ejercido por una nación agresora o a los efectos de violar una ley internacional. Como veremos, las ideologías políticas sirven para dotar de una aparente legitimidad a las políticas externas.

Generalmente se reconoce que hechos tales como la expectativa de beneficios, el temor de las desventajas y el respeto o amor a hombres o instituciones, en todas sus cambiantes combinaciones, forma la base de todas las políticas domésticas. En política internacional, la importancia de estos factores es menos obvia aunque no menos real. Ha existido una tendencia a reducir el poder político a la aplicación efectiva de la fuerza

o, por lo menos, a equipararlo a las amenazas que han tenido éxito o a la persuasión y el abandono del carisma. Este abandono, como veremos,³ tiene mucho que ver con el relegamiento del prestigio como elemento independiente en política internacional. Sin tomar en cuenta el carisma de un hombre, como Napoleón o Hitler, o de una institución, como el gobierno o la Constitución de Estados Unidos, y sin traer a colación la confianza o el amor por medio de los cuales las voluntades de los hombres se someten a tales hombres o instituciones, no es posible comprender ciertos fenómenos de la política internacional que han sido particularmente relevantes en los tiempos actuales.

La importancia que tiene un líder carismático, así como la respuesta en amor que obtiene de sus seguidores, para la política internacional surge con claridad de una carta que en 1632 escribió John Duris, presbiteriano escocés y luchador por la unidad protestante, al embajador británico Thomas Roe, en la que explicaba el declinamiento del poder de Gustavo Adolfo de Suecia, quien por entonces era adalid de la causa protestante en Alemania:

El aumento de su autoridad es la base de su permanencia, en tanto el amor es el sustento de su autoridad; debe ser a través del amor, ya que no es posible que sea a través de la fuerza, puesto que su poderío no radica en sus propios súbditos sino en los extranjeros; tampoco en su dinero, sino en el de ellos; tampoco en su buena voluntad, sino en la simple necesidad de cosas que no están claras entre ellos. Por tanto, si la necesidad no fuera tan urgente como es; o si algún otro medio fuera mostrado por Dios (que es capaz de hacer tanto por medio de otro hombre como por medio de sí mismo) para evitar esa necesidad, dinero y poder y ayuda que provienen de él caerán de él y así su autoridad se perderá; porque el amor que había al principio se habrá ido...⁴

El presidente de Estados Unidos ejerce poder político sobre el cuerpo ejecutivo del gobierno en la medida en que sus órdenes son obedecidas por los miembros de ese cuerpo. El jefe de un partido político tiene poder político en tanto y en cuanto sea capaz de moldear las acciones de los miembros de su partido de acuerdo a su voluntad. Hablamos del poder político de un industrial, de un líder obrero o de un político en la medida en que sus preferencias influyen en los funcionarios públicos. Estados Unidos puede ejercer influencia sobre Puerto Rico en la medida en que las leyes norteamericanas son acatadas por los habitantes de esta isla. Cuando hablamos del poder político de Estados Unidos en América Central, tenemos presente la correlación de los actos de los gobiernos centroamericanos con los deseos del gobierno de Estados Unidos.⁵ De este modo la afirmación de que A tiene, o desea tener, poder

³ Véase el capítulo seis.

⁴ Gunnar Westlin, *Negotiations About Church Unity, 1628-1634*, Almqvist y Wiksell, Upsala, 1932, pág. 208. Se ha modernizado la ortografía.

⁵ Los ejemplos que proponemos también ilustran la distinción entre poder político como simple hecho social —tal el caso del poder político— y poder político en el sentido de autoridad legítima, por ejemplo, el del presidente de Estados Unidos. Tanto el presidente de Estados Unidos como el político ejercen poder político a pesar de la diferencia que hay en la fuente y la naturaleza de ambos.

político sobre B, significa siempre que A es capaz, o quiere ser capaz, de controlar ciertas acciones de B mediante el ejercicio de cierta influencia en la mente de B.

Sean cuales fueren los objetivos materiales de una política exterior, por ejemplo la adquisición de materias primas, el control del tráfico marítimo o cambios territoriales, siempre se orientan al control de los actos ajenos a través de la influencia sobre las respectivas mentes. La frontera del Rhin como objetivo secular de la política exterior francesa implica el objetivo político de neutralizar el deseo germano de atacar Francia; lo importante es tratar de dificultar el propósito alemán hasta imposibilitarlo. Gran Bretaña derivó su predominante posición en la política mundial durante todo el siglo XIX de la calculada política de hacer muy peligroso a otras naciones (ya que Gran Bretaña era muy poderosa) o innecesario (porque usaba su fuerza moderadamente) oponerse a ella.

El objetivo político de los preparativos militares de cualquier tipo consiste en desanimar a las demás naciones a usar su propia fuerza militar, ya que si lo hicieran se expondrían a un gran peligro. Dicho de otro modo, el objetivo político de los aprestos militares tiende a convencer al enemigo de que recurrir a la guerra es innecesario y que, por lo tanto, puede desistirse de usar el poderío militar. El objetivo político de la guerra no es, en sí mismo, la conquista del enemigo con su consiguiente aniquilación, sino producir un cambio en la mentalidad del enemigo que lo lleve a ceder ante la voluntad de su oponente.

Por eso, cuando se discuten políticas financieras, económicas, territoriales o militares, es preciso diferenciar entre las políticas económicas, por ejemplo, que se llevan a cabo en virtud de su propio valor y aquellas otras políticas que sólo son el instrumento de una acción política, cuyo objetivo económico es tan solo un medio puesto al servicio de la política general que la engloba, que casi siempre consiste en dominar la política de otra nación. La política de exportación de Suiza con respecto a Estados Unidos cae dentro de la primera categoría. Las políticas económicas de la Unión Soviética con respecto a las naciones de Europa oriental caen dentro de la segunda. Lo mismo puede decirse de muchas políticas económicas de Estados Unidos en América Latina, Asia y Europa. La distinción resulta de gran importancia práctica y su omisión ha provocado mucha confusión en la política y en la opinión pública.

Cualquier política económica, financiera, territorial o militar, tomada por su propio valor, requiere una evaluación en sus propios términos. ¿Es económica o financieramente ventajosa? ¿Qué efectos tiene la incorporación de territorio sobre la población y la economía de la nación que incorpora? ¿Qué consecuencias tiene en cambio en la política militar sobre la educación, la población y el sistema político interno? Las decisiones con respecto a estas políticas se hacen en función exclusiva de tales consideraciones intrínsecas.

Sin embargo, cuando los fines de estas políticas se orientan a incrementar el poderío de un país, esas políticas, con sus respectivos objetivos, deben juzgarse principalmente desde la perspectiva de su contribución al poder nacional. Así, por ejemplo, una política económica

que no pueda justificarse en términos solamente económicos puede, sin embargo, tomarse en cuenta desde la perspectiva de otra acción política que le dé sentido. La perspectiva poco segura e improductiva de un préstamo a un país puede ser una razón valedera para desaconsejar ese acto desde una perspectiva puramente financiera. Pero el argumento deja de tener valor si el préstamo, a pesar de lo poco defendible que pueda ser, tiene un sentido político para la nación que lo otorga. Es posible, por supuesto, que las pérdidas económicas o financieras de tal política debiliten a la nación mucho más allá del rédito político. En ese caso la política debe ser rechazada. Lo que decide la conducta a seguir no son consideraciones puramente económicas o financieras, sino la comparación de las oportunidades políticas y los riesgos involucrados, es decir, el probable efecto de estas políticas sobre el poder de la nación.

Cuando Estados Unidos proporciona préstamos o asistencia a países como Polonia, que se encuentra a la sombra del ejército rojo, el objetivo que persigue no es primariamente económico o financiero. Lo que se intenta es, más bien, llevar a estos países a cierto grado de independencia de la influencia y el poder de la Unión Soviética. Si el pago de préstamos a los organismos crediticios norteamericanos o a las instituciones internacionales se prorroga con anuencia del gobierno norteamericano, no debe verse en ello razones humanitarias o caritativas. Se trata, más bien, de la política norteamericana de mantener abiertas ciertas opciones para el gobierno polaco, opciones que tratan de evitar su dependencia total de la Unión Soviética. Tales acciones de la esfera económica se basan en objetivos políticos que en el largo plazo pueden llevar a la supervivencia de Polonia como estado soberano, a pesar de que su posición geográfica y política la obligan a aceptar el rol de satélite de la Unión Soviética en el corto plazo. En resumen, el propósito de la política económica norteamericana hacia Polonia consiste en limitar la influencia y el poder de la Unión Soviética en Europa oriental y central al tiempo que incrementa el poder norteamericano en el área.

LA DEPRECIACION DEL PODER POLITICO

Al ser la aspiración de poder un elemento caracterizador de la política internacional, al igual que de toda otra política, la política internacional necesariamente habrá de ser una política de poder. A pesar de que esta circunstancia es reconocida en la práctica de las relaciones internacionales, con frecuencia resulta negada por los estudiosos, los autores e incluso por los estadistas. Desde el fin de las guerras napoleónicas, grupos cada vez mayores en el mundo occidental se sintieron persuadidos de que la lucha por el poder en la escena internacional era un fenómeno temporario, un accidente histórico que desaparecería apenas fueran eliminadas las peculiares condiciones históricas que le habían dado nacimiento. De este modo, Jeremy Bentham pensaba que la lucha por las colonias era la causa de todos los conflictos internacionales. "Emancipad a las colonias" era el consejo que sugería a los estadistas

para que desaparecieran los conflictos internacionales y las guerras.⁶ Partidarios del libre comercio como Cobden⁷ y Proudhon⁸ estaban convencidos de que la eliminación de las barreras al comercio era la única condición para el establecimiento de una armonía permanente entre las naciones e incluso llegaban a suponer que permitiría la desaparición definitiva de las políticas internacionales. "En algunas elecciones del futuro, decía Cobden, probablemente veamos aplicar la prueba de «ninguna política exterior» a quienes estén en situación de convertirse en representantes de los hombres libres".⁹ Para Marx y sus seguidores, el capitalismo es la fuente de los conflictos internacionales y de la guerra. Sostienen que el socialismo internacional eliminará la lucha por el poder en la escena internacional y propiciará una paz permanente. Durante el siglo XIX, en todas partes los liberales compartían la convicción de que el poder político y la guerra eran residuos de un sistema de gobierno obsoleto y que la victoria de la democracia y el gobierno constitucional sobre el absolutismo y la autocracia asegurarían el triunfo de la armonía internacional y de la paz permanente. Woodrow Wilson fue el más influyente y elocuente vocero de esta escuela de pensamiento liberal.

En tiempos más recientes la convicción de que la lucha por el poder podía eliminarse de la escena internacional ha sido conectada con los grandes intentos de organización mundial, tales como la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas. Así, Cordell Hull, por entonces secretario de Estado de Estados Unidos, declaró en 1943 al regreso de la conferencia de Moscú, donde se prepararon las condiciones para el surgimiento de Naciones Unidas, que la nueva organización implicaría el fin de la política de poder y sería el comienzo de una nueva era de colaboración internacional.¹⁰ El entonces ministro de Estado británico Philip Noel-Baker declaró en 1946, en la Cámara de los Comunes, que el gobierno estaba "resuelto a emplear las instituciones de Naciones Unidas para destruir la política de poder, de modo que, por medios democráticos, pudiera prevalecer la voluntad del pueblo".¹¹

Si bien volveremos más adelante sobre estas teorías y las expectativas que suscitaron,¹² bástenos por ahora con establecer que la lucha por el poder es universal en tiempo y espacio y surge como dato innegable de la experiencia. No puede negarse que a través de la historia, al margen

⁶ *Emancipate Your Colonies*, Robert Heward, Londres, 1930.

⁷ "¡Libre comercio! ¿Qué significa eso? ¿Para qué levantar las barreras que separan a las naciones, barreras tras las cuales anidan sentimientos de orgullo, venganza, odio y celos que a menudo traspasan su confín y bañan a los países con sangre?" "El libre comercio es el derecho internacional de los poderosos" y junto a la paz "parecen ser una y la misma causa". Véanse *Speeches by Richard Cobden*, Macmillan and Company, 1870, vol. 1, pág. 79; *Political Writings*, D. Appleton and Company, Nueva York, 1867, vol. 11, pág. 110; carta del 12 de abril de 1842 a Henry Ashworth citada en John Morley, *Life of Richard Cobden*, Roberts Brothers, Boston, 1881, pág. 154.

⁸ "Eliminemos los aranceles y entonces se producirá la alianza de los pueblos, se reconocerá su solidaridad y se proclamará su igualdad". *Oeuvres complètes*, París, 1867, vol. 1, pág. 248.

⁹ Citado en A. C. F. Beales, *A Short History of English Liberalism*, pág. 195.

¹⁰ *New York Times*, 19 de noviembre de 1943, pág. 1.

¹¹ *House of Commons Debates*, quinta serie, 1946, vol. 419, pág. 1262.

¹² Véase la octava parte.

de circunstancias sociales, económicas y políticas, las naciones se han enfrentado por el poder. Pese a que los antropólogos han conseguido demostrar que algunos pueblos primitivos parecen carecer del deseo de poder, nadie ha demostrado aún el modo en que pueden reproducirse a escala mundial la mentalidad y las condiciones en que viven esos pueblos para así eliminar la lucha por el poder de la escena internacional.¹³ Sería inútil e incluso autodestructivo liberar a uno de los pueblos de la tierra del deseo de poder si se lo mantiene en otros pueblos. Si no se lo erradicara de todas las naciones, entonces los que no lo tuvieran se convertirían sencillamente en víctimas de quienes lo conservaran.

La posición hasta aquí expuesta puede objetarse sobre la base de que las conclusiones del pasado no son procedentes, como lo prueba el uso que de ellas han hecho siempre los enemigos de las reformas y el progreso. Sin embargo, a pesar de que es cierto que determinadas modalidades e instituciones sociales han existido en el pasado, no necesariamente debe concluirse de este hecho su existencia en el futuro. La situación es diferente cuando nos enfrentamos ya no con las modalidades e instituciones sociales creadas por el hombre, sino con impulsos biopsicológicos elementales mediante los que, a su vez, la sociedad es creada. Los impulsos a vivir, procrear y dominar son comunes a todos los hombres.¹⁴ Su relativa fuerza depende de las condiciones sociales que pueden favorecer un impulso y reprimir otro o negar aprobación a ciertas manifestaciones de esos impulsos y alentar otras. Por tomar algunos ejemplos del campo del poder, digamos que la mayor parte de las sociedades condenan el acto de matar como medio para adquirir poder dentro de la sociedad, pero todas alientan el acto de matar enemigos en la lucha por el poder que conocemos bajo el nombre de guerra. Los dictadores ven con desagrado las aspiraciones de poder por parte de los ciudadanos, en tanto las democracias consideran como un deber la participación activa en la lucha por el poder. Cuando existen organizaciones monopolizadoras de las actividades económicas, no se produce la competencia por el poder económico. Por otra parte, en los sistemas de competencia económica determinadas manifestaciones del poder económico están fuera de la ley en tanto otras resultan alentadas. Invocando la autoridad de Tocqueville, Ostrogorsky sostiene que "las pasiones del pueblo norteamericano no son de naturaleza política sino comercial. En ese mundo que necesita cultura, el amor al poder se dirige menos a los hombres y más a las cosas".¹⁵

Dejando de lado las condiciones sociales particulares, el argumento

¹³ Para una esclarecedora discusión sobre este problema, véase Malcolm Sharp, "Aggression: A Study of Values and Law", *Ethics*, vol. 57, N° 4, segunda parte, julio de 1947.

¹⁴ Los zoólogos han tratado de demostrar que el impulso de dominio se encuentra aun en animales tales como las gallinas y los monos, quienes elaboran jerarquías basadas en la voluntad y la capacidad de dominar. Véase, por ejemplo, Warder Allee, *Animal Life and Social Growth*, The Williams Company, Baltimore, 1932 y *The Social Life of Animals*, W. W. Norton and Company, Inc., Nueva York, 1938. Véanse también las teorías de Konrad Lorenz y las controversias que suscitaron.

¹⁵ M. Ostrogorsky, *Democracy and the Organization of Political Parties*, The Macmillan Company, Nueva York, 1963, vol. 2, pág. 592.

decisivo contra la opinión de que la lucha por el poder en el campo internacional es un mero accidente histórico debe deducirse de la naturaleza de la política interna. La esencia de la política internacional es idéntica a la de su contraparte interna. Tanto una como la otra implican una lucha por el poder sólo modificada por las diferentes condiciones en que tiene lugar esta lucha dentro de los campos interno o internacional.

La tendencia a dominar, particularmente, es un elemento de todas las asociaciones humanas, desde la familia hasta las organizaciones políticas locales o el propio Estado, pasando por las asociaciones profesionales o fraternales. A nivel familiar, el conflicto típico entre la madrastra y los hijos de su esposo es en esencia una lucha por el poder, ya que significa la defensa de una posición de poder establecida contra el intento de establecer otra nueva. Como tal prefigura el conflicto en el campo internacional entre las políticas del *statu quo* y las del imperialismo. Clubes sociales, fraternidades, facultades y empresas de negocios son escenarios de constantes luchas por el poder entre grupos que aspiran a conservar el poder que ya tienen o que desean incrementarlo. Las contiendas competitivas entre empresas de negocios, al igual que las disputas laborales entre empleados y empleadores, son frecuentemente luchas no sólo por ventajas económicas (a veces ni siquiera primariamente lo son) sino por conseguir el control de uno sobre otro o de uno sobre todos, lo que dicho en otras palabras no es más que una lucha por el poder. Finalmente, el conjunto de la vida política de una nación, especialmente de una nación democrática, desde el nivel local al nacional, es una constante lucha por el poder. Mediante elecciones periódicas, al votar asambleas legislativas, en los pleitos que se llevan ante las cortes, en las decisiones administrativas y en las medidas tomadas por el Ejecutivo, con todas estas actividades los hombres tratan de mantener o establecer su poder sobre otros hombres. Los procesos mediante los cuales se llega a decisiones legislativas, judiciales, ejecutivas o administrativas siempre son objeto de presiones y contrapresiones provenientes de "grupos de presión" que tratan de defender y expandir sus posiciones de poder. Como dice uno de los rollos del Mar Muerto:

¿Qué nación gusta ser oprimida por otra más fuerte? ¿Quién desea ser injustamente despojado de su propiedad? Sin embargo, ¿existe una sola nación que no haya oprimido a sus vecinos? O, ¿en qué lugar del mundo encontrarás a alguien que no haya robado la propiedad del otro? ¿Dónde?

"Sabemos de los dioses, señalaba Tucídides, que es ley de la naturaleza humana que los hombres han de gobernar sobre cuanto puedan".¹⁶ O como lo expresó Tolstoy "...para Dolokhov el proceso de dominar otra voluntad era un placer, una costumbre y una necesidad".¹⁷

Y en las palabras de John de Salisbury:

Pese a que no es dado a todos los hombres alcanzar el poder principesco o real, sin embargo es escaso o inexistente el hombre com-

¹⁶ Tucídides, libro V, párrafo 105.

¹⁷ León Tolstoy, *Guerra y Paz*, libro octavo, cap. XI.

pletamente ajeno a la tiranía. Comúnmente se entiende por tirano a quien opriñe a todo el pueblo mediante una dictadura basada en la fuerza. No obstante, no es contra todo el pueblo que un hombre puede ejercer la tiranía; también lo consigue si actúa en un plano muy reducido. Si no sobre el conjunto del pueblo, un hombre puede dominar hasta donde llega su poder.¹⁸

En vista de esta ubicuidad de la lucha por el poder en el marco de todas las relaciones sociales y en todos los niveles de la organización social, ¿es sorprendente que la política internacional sea necesariamente una política de poder? ¿No sería más bien sorprendente que la lucha por el poder fuese solamente un rasgo accidental y pasajero de la política internacional cuando, en realidad, es un factor constante y necesario en todas las ramas de la política interna?

DOS CAUSAS DE LA DEPRECIACION DEL PODER POLITICO

La depreciación del rol que desempeña el poder en el campo internacional surge de dos fuentes. Una es la filosofía de las relaciones internacionales que dominó durante buena parte del siglo XIX y que aún tiene predicamento en nuestra forma de considerar los asuntos internacionales. La segunda fuente son las particulares circunstancias políticas e intelectuales que han determinado las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo.

La filosofía del siglo XIX

El siglo XIX fue llevado a esta depreciación del poder político por su experiencia interna. La característica distintiva de esa experiencia fue el dominio de las clases medias por la aristocracia. Al identificar ese dominio con el dominio político de cualquier tipo, la filosofía política decimonónica llegó a identificar la oposición a la política aristocrática con hostilidad a cualquier clase de política. Después de la derrota del gobierno aristocrático, las clases medias desarrollaron un sistema de dominio indirecto. Sustituyeron la división tradicional en clases gobernantes y clases gobernadas y el método militar de la violencia desembocada, característico del gobierno aristocrático, por las invisibles cadenas de la dependencia económica. Ese sistema económico se manejó mediante una red de reglas en apariencia legales que ocultaban la real existencia de las relaciones de poder. El siglo XIX fue incapaz de ver la naturaleza política de esas relaciones legalizadas. Parecieron ser esencialmente diferentes de aquéllas que ya se habían visto bajo el nombre de política. No obstante, la política en su forma aristocrática —esto es, abierta y

¹⁸ John of Salisbury, *Policraticeus*, traducción de John Dickinson, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1927, vol. VII, pág. 17.

violenta— fue identificada con la política. En consecuencia la lucha por el poder político, tanto en los asuntos internos como en los internacionales, terminó pareciendo sólo un accidente histórico coincidente con un gobierno autocrático y destinado a desaparecer con él.

La experiencia norteamericana

Esta identificación de poder político con aristocracia encontró sustento en la experiencia norteamericana. Podemos distinguir tres elementos en esa experiencia: el carácter único de la experiencia norteamericana, la ajenidad del continente americano con respecto a los focos de conflicto mundiales del siglo XIX y el pacifismo y antiimperialismo humanitarios de la ideología política norteamericana.

Que la ruptura de los lazos constitucionales con la corona británica implicaba el comienzo de una política exterior norteamericana diferente de lo que hasta entonces recibía ese nombre, surge claramente en el discurso de despedida de Washington. "Europa tiene un conjunto de intereses prioritarios, que no tiene relación alguna con nosotros. De ahí que surjan permanentes controversias, cuyas causas nos son completamente ajenas. Por ello sería poco hábil por parte nuestra, ateniéndonos a vinculaciones que en realidad no existen, involucrarnos en los avatares de su política, en las combinaciones comunes o en las coaliciones de sus aliados o de sus enemigos". En 1796 la política europea y la política de poder eran lo mismo, ya que no existía otra política de poder sino aquélla en la que estaban embarcados los príncipes europeos. "Las herramientas de la ambición europea, rivalidad, interés, humor o capricho" para los norteamericanos sólo eran manifestaciones de la lucha por el poder internacional. El apartamiento de la política europea, como lo proclamaba Washington, pudo, sin embargo, ser considerado como el abandono de la política de poder como tal.

En realidad, el apartamiento norteamericano de la tradición política europea de poder fue algo más que un programa político. Con la salvedad de algunas excepciones, fue un hecho políticamente estable hasta fines del siglo XIX. Su marco estuvo dado por una elección deliberada y por condiciones geográficas reales. Los escritores populares podían ver en la singularidad geográfica de Norteamérica la mano de Dios, quien había prefijado inalterablemente el curso de la expansión norteamericana así como su aislamiento. Pero observadores más responsables, de Washington en adelante, han puesto especial énfasis en señalar la conjunción de condiciones geográficas y de una política exterior que ha seleccionado sus objetivos en función, precisamente, de esas condiciones geográficas. Ya Washington aludió a "nuestra apartada y distante situación" y se preguntó: "¿Por qué desdellar las ventajas de tan peculiar ubicación?". Cuando este período de la política exterior norteamericana llegó a su fin, John Bright escribió a Alfred Love: "Esperamos que en vuestro continente los siempre crecientes millones de pobladores no

sepan nada de la guerra. Nadie puede atacaros y vosotros estais ansiosos por evitar inmiscuirnos en las disputas de otras naciones".¹⁹

Desde las playas del continente americano, los ciudadanos del nuevo mundo asistían al extraño espectáculo de la lucha internacional por el poder que se desarrollaba en las distantes costas de Europa, África y Asia. Como durante la mayor parte del siglo XIX su política exterior le permitió a Estados Unidos desempeñar el papel de espectador —lo que era consecuencia de un conjunto de circunstancias históricas efímeras—, los norteamericanos creyeron que ésta era una condición permanente, autoelegida y producto del orden natural de las cosas. En el peor de los casos, proseguirían observando el juego de la política de poder ejecutado por otros. En el mejor de los casos, estaba próxima la época en que la democracia sería una realidad en todas partes, el telón caería y acabaría el juego de la política de poder.

Colaborar en el logro de esta meta fue una de las condiciones de la misión norteamericana. A través de la historia de la nación, el destino nacional fue concebido en términos antimilitaristas y libertarios. Donde esa misión encuentra una formulación no agresiva y abstencionista, como en la filosofía política de John C. Calhoun, se la concibe como promoción de la libertad interna. Así. "con nuestro ejemplo podemos hacer más por la extensión de la libertad en todo el continente y en el mundo en general que con mil victorias militares". En los comienzos de la guerra hispano-norteamericana, cuando Estados Unidos pareció abandonar este ideal antiimperialista y democrático, William Graham Sumner reafirmó su esencia: "La expansión y el imperialismo significan un gran atentado a la democracia... la expansión y el imperialismo están en guerra con las mejores tradiciones, principios e intereses del pueblo norteamericano".²⁰ Al comparar las tendencias del poder político europeo con los ideales de la tradición norteamericana, Sumner pensó, con George Washington, que eran incompatibles. Como profeta, vio que al embarcarse en la guerra hispano-norteamericana, Estados Unidos comprendía el mismo camino de revoluciones y guerras por el que marchaba Europa.

La concepción general que el siglo XIX se había formado de los asuntos exteriores, combinada con los elementos específicos de la experiencia norteamericana, gestaron la creencia de que el involucramiento en la lucha por el poder político no es inevitable sino tan sólo un accidente histórico y que las naciones pueden elegir entre el poder político y otras clases de política exterior no estigmatizadas por la tentación del poder.

¹⁹ Citado en Merle Curti, *Peace and War: The American Struggle 1636-1936*, W. W. Norton and Company, Nueva York, 1936, pág. 122.

²⁰ "The Conquest of the United States by Spain", *Essays of William Graham Sumner*, Yale University Press, New Haven, 1940, vol. II, pág. 295.

LA CIENCIA DE LA PAZ: UNA UTOPIA CONTEMPORANEA

Debemos dedicarle algunas palabras a una escuela de pensamiento —aún hoy influyente en ciertos círculos políticos e intelectuales— que propone una alternativa “científica” a la “permanente sabiduría” del enfoque racionalista de la política internacional. Esta escuela puede denominarse “utopismo científico” a falta de mejor nombre; al igual que la política de poder examinada antes, la interpretación científica tiene profundas raíces en la experiencia del siglo XIX, tanto europea como norteamericana. Sin embargo, en este caso ni las relaciones del predominio de clases ni accidentes geográficos posibilitaron el auge de una esperanza utópica acerca de una “ciencia de la paz”. No obstante, el fantástico progreso de las ciencias naturales permitió suponer a varios pensadores que el mismo tipo de métodos, aplicados al comportamiento humano individual y colectivo, significaría un avance hacia lo que Herbert Marcuse y otros llamaron “la pacificación de la existencia humana”.

La moderna ciencia de la paz parte del supuesto de que el mundo es completamente accesible a la ciencia y la razón, y que contiene en sí los elementos necesarios para la armónica colaboración de toda la humanidad. Corresponde a la ciencia descubrir estos elementos, variadamente definidos como armonía de intereses, leyes económicas, libre cambio y comunicaciones modernas. Corresponde a la ley aplicarlos cuando no prevalecen espontáneamente. Y corresponde a la negociación y a la avenencia descubrirlos bajo la superficie de los aparentes conflictos.

Para semejante racionalismo, es el atavismo de la política de poder quien descubre y distorsiona la armonía de intereses, que es la verdadera naturaleza de las relaciones internacionales. Adam Smith, uno de los padres fundadores del liberalismo clásico así como de la economía clásica, descubrió una fundamental armonía de intereses semejantes subyacente bajo la superficie del amor propio y del comportamiento económico competitivo. El egoísmo pretende llevar a un mayor beneficio para todos mediante la intervención de alguna “mano invisible”. Siguiendo una lógica interna, el mercado libre opera disponiendo todo para lo mejor. El liberalismo del siglo XIX no siempre empleó estos restos residuales de comportamiento milagroso en la búsqueda de medios para establecer relaciones armoniosas entre los estados. Sólo apeló a principios estrictamente racionales; todos los conflictos internacionales fueron considerados como susceptibles de solución satisfactoria, ya fuera por avenimiento o arbitraje. Desde que todos los hombres comparten la razón, tarde o temprano tienen que encontrarse en ese suelo común para descubrir que sus conflictos son aparentes antes que reales y que pueden ser resueltos mediante alguna fórmula racional aceptable para todos. Si todas las naciones de todos los tiempos fueran completamente conscientes de sus reales intereses, habrían comprendido que los intereses aparentemente opuestos son en realidad idénticos, que lo que es bueno para una

nación necesariamente habrá de serlo para todas y que el conflicto es un mero producto de la ignorancia y el error.

Por lo tanto, los conflictos entre las naciones se deben a desequilibrios producto de la falta de comprensión y de las pasiones políticas. Excepto en casos de ignorancia y pasión, la razón debería resolver los conflictos internacionales tan fácil y racionalmente como resuelve los muchos problemas que plantean las ciencias naturales. Proudhon estuvo entre los primeros en glorificar los beneficios de la ciencia en el campo internacional:

La Verdad es igual en todas partes; la ciencia representa la unidad de la humanidad. Si en vez de la religión o la autoridad, en cada país se recurriera a la ciencia como norma social, como árbitro soberano de los intereses, sin intervención alguna del gobierno, todas las leyes del universo se encontrarían en armonía. No existiría nacionalidad ni patria en el sentido político del término; sólo habría lugar de nacimiento. Cualquiera fuera su raza o color, el hombre sería nativo del universo; tendría derecho de ciudadanía en todas partes. Del mismo modo en que en cierto distrito del territorio nacional la municipalidad representa a la nación y ejerce su autoridad, cada nación del globo representaría la humanidad y dentro de sus límites naturales actuaría en su representación. La armonía reinaría entre las naciones sin diplomacia ni consejos; nada la perturbaría.²¹

“La tarea del pacifista, según C. E. M. Joad, consiste por sobre todas las cosas en ser razonable. Debe confiar en el uso de su propia razón al hacer su prédica y debe suponer que otros hombres han de ser llevados a usar la suya... De hecho, la verdad triunfará si tan sólo se le da al pueblo la oportunidad de encontrarla”.²² Fue con la misma confianza en el poder de la razón que Clarence Streit afirmó en 1941 que “los hombres realmente grandes en el senado de Estados Unidos y en el parlamento británico serían adalides de la Unión (de las dos naciones) una vez que se entendieran”.²³

La historia política, entonces, se convierte en una sucesión de problemas científicos capaces de soluciones científicas, que en la práctica han sido muy irrazonablemente manejados por una humanidad ignorante y apasionada. Aun para un observador tan realista como Homer Lea, el problema de las relaciones internacionales se reduce a un problema de conocimiento; si el “valor de la ignorancia” se cambia por el conocimiento de los hechos pertinentes, el hombre será capaz de desempeñarse exitosamente en la escena internacional. “Puede y debe llegar el tiempo”, escribió la famosa pacifista Bertha von Suttner, en que la ciencia de la política reemplazará la actual habilidad del estadista, en que sólo aquellos que tengan poder legislativo y político... procurarán sinceramente la verdad y a través de la verdad sólo lucharán para alcanzar el bien, el bien universal que comprenda a todas las naciones civilizadas”.

²¹ “Idée générale de la révolution au dix-neuvième siècle”. *Oeuvres complètes*, IX, 1868, pág. 300. Véase también *La Guerre et la paix*, E. Dentu, París, 1861.

²² “Pacifism: Its Personal and Social Implications” en G. P. Gooch, *In Pursuit of Peace*, Methuen and Company Ltd., Londres, 1933, págs. 61-63.

²³ *Union Now With Britain*, Harper and Brothers, Nueva York, 1941, pág. 107.

Esa época de la que hablaba Suttner, según Robert S. Lynd, ya había llegado en tanto y en cuanto se había logrado la mera posesión del conocimiento.

El diagnóstico se encuentra prácticamente completo merced a una larga lista de competentes estudios sobre nacionalismo, imperialismo, finanzas y comercio internacional y otros factores que dentro de nuestra cultura alientan la guerra. El problema de la guerra, más que muchos otros, ha atraído la atención de científicos de varias disciplinas y la disección ha procedido desde un conocimiento inequívoco. Las causas de la guerra son conocidas y aceptadas por un amplio grupo de estudiosos. Pero la proclamación de qué es lo que hay que hacer languidece porque las ciencias sociales eluden convertir los austeros hallazgos de las monografías universitarias en un valiente programa de acción... En el caso de una circunstancia como ésta, donde el problema no se debe a la falta de conocimiento, lo que parecen necesitar las ciencias sociales es la voluntad de difundir sus hallazgos de modo que la verdad que sostienen no continúe goteando como mínimos y desiguales trozos de sabiduría. Sabemos lo suficiente sobre la guerra y sus causas como para presentar estos hallazgos, señalar su sentido y proponer cursos de acción de modo de sostener esta evidencia con fuerza y autoridad ante los ojos del más humilde de los ciudadanos.²⁴

Correspondió a esta edad de la razón reemplazar los viejos métodos del poder político —diplomacia secreta y guerra— por un nuevo enfoque científico. Los reclamos territoriales, la soberanía de las minorías nacionales, la distribución de materias primas, la lucha por los mercados, el desarme, la relación entre naciones ricas y naciones pobres, los cambios pacíficos y la pacífica organización del mundo en general no se consideraban como problemas “políticos” de solución temporaria y siempre precaria según la distribución de poder entre naciones belicosas. Se trataba de problemas “técnicos” para los cuales la razón encontraría la solución correcta en cada caso.

Así, el siglo XIX desarrolló una “ciencia de la paz” como rama separada del conocimiento científico. Gran cantidad de libros con este título se publicaron. Uno de ellos recibió el primer premio en una competencia erudita.²⁵ El concepto de “frontera natural” —que tuvo una connotación estadística y política, pero no científica, durante los siglos XVI y XVII— fue construido por los revolucionarios franceses y Napoleón en el sentido de frontera geográficamente “correcta”. En las décadas del ‘70 y el ‘80 del siglo XIX, la opinión pública británica discutió seriamente el problema de las “fronteras científicas”, esto es, la frontera que surgía de la razón y que, en consecuencia, volvía incorrectas a todas las demás fronteras. En su discurso del 9 de noviembre de 1878, Disraeli justificaba la segunda guerra afgana diciendo que la frontera de la India era “futura y no científica”.

La búsqueda de tal frontera “científica” comenzó en la segunda mitad del siglo XVIII cuando, en ocasión de particiones y anexiones de

territorio, el relativo valor de las partes de territorio a ser distribuidas fue determinado sobre la base de ciertos parámetros “objetivos”, tales como fertilidad, número y calidad de pobladores y otras consideraciones de esta índole. Siguiendo esta tendencia, el Congreso de Viena, por sugerencia de Metternich, designó una comisión estadística especial; tenía por misión evaluar los territorios bajo discusión mediante parámetros “objetivos” de cantidad, calidad y tipo de población.²⁶ La delimitación de territorio se convirtió, así, en una especie de ejercicio matemático. La idea de “frontera correcta”, desarrollada en las últimas décadas del siglo XIX en Alemania bajo la influencia de las aspiraciones territoriales rusas, tuvo una connotación algo similar. La idea de “tarifa científica” procuró introducir la ciencia en el comercio exterior y fue elaborada en parte sobre ideas desarrolladas a comienzos del siglo XIX por Friedrich List. La teoría y práctica de los plebiscitos internacionales fueron también típicas manifestaciones del enfoque racionalista de los problemas internacionales; en este caso la voluntad de la mayoría es la prueba científica según la cual se determina la soberanía sobre un territorio. Hacia los ‘30, el mayor Lefebure llevó sus teorías hasta el “desarme científico”. La “geopolítica” trató de colocar la política exterior como totalidad sobre bases científicas.

Sólo después de la primera guerra mundial esta tendencia a reducir los problemas políticos a proposiciones científicas ganó aceptación general. “Finalmente la razón se convierte en un agente independiente, escribió lord Allen de Hartwood, que influye en la conducta de los hombres. Ello se debe al advenimiento de la ciencia... Al sentirse ahora dominadores de la naturaleza, sus mentes comienzan a trabajar en forma racional en vez de supersticiosamente. Para formarse una opinión observan los fenómenos que los rodean y de ellos sacan las conclusiones. A partir de ese momento la mente comienza a ser un agente independiente de influencia. A partir de ahora puede ser considerada como una fuerza política, como nunca antes lo fue en la historia de la civilización. Durante los treinta últimos años este hecho ha comenzado a influir en la opinión pública”²⁷.

Comenzó así lo que con propiedad puede ser llamado el enfoque científico de los asuntos internacionales, cuyo fin aún no está a la vista. Precedidos por las Conferencias Hague y cientos de más reducidos congresos sobre la paz, los gobiernos se embarcaron en un programa febril y nunca visto de actividades cuyo propósito era resolver todos los problemas internacionales mediante métodos científicos. Los gobiernos, la Liga de las Naciones y grupos privados rivalizaron en organizar conferencias internacionales, en alentar la investigación y la enseñanza y en publicar cientos de volúmenes que aspiraban a curar las enfermedades de la humanidad de un modo científico. No hace mucho hemos sido testigos de los vastos esfuerzos para encontrar una solución científica a los problemas del mundo de posguerra. Estas han sido las más recientes, pero

²⁴ *“Knowledge for What?*, Princeton University Press, Princeton, 1939.

²⁵ Louis Bara, *La Science de la paix*, 1872.

²⁶ Para más detalles véase Charles Dupuis, *Le Principe d'équilibre et le Concert Européen*, Perrin et Cie., París, 1909, págs. 38 y sig. y 60 y sig.

²⁷ “Pacifism: Its Meaning and Its Task”, en Gooch, op. cit., págs. 22/23.

seguramente no las últimas, manifestaciones de esta moderna tendencia intelectual.²⁸

Nuestra época siempre está a la búsqueda de la piedra filosofal, la fórmula mágica que mecánicamente aplicada produzca el resultado deseado y así la certeza del cálculo racional pueda desplazar las incertidumbres y riesgos de la acción política. Sin embargo, lo que desean los buscadores de la fórmula mágica es algo simple, racional, mecánico; pero tienen que lidiar con algo complicado, irracional e incalculable. Como consecuencia se ven obligados, para presentar al menos la apariencia de una solución científica, a simplificar la realidad de la política internacional y a depender de lo que se podría llamar "el método de la causa única".

La abolición de la guerra es obviamente el problema fundamental que ocupa al pensamiento internacional. Para resolverlo primero se deben determinar su, o sus causas. Para una mentalidad no racionalista lo que hace aparecer tan difícil la solución es la *variedad* de causas que provocan el problema, causas que tienen raíces en los más recónditos meandros del corazón humano. Si fuera posible reducir todas esas causas múltiples, esos complejos factores, a una única causa —a una causa susceptible de formulación racional—, la solución del problema de la guerra dejaría de parecer imposible. Esto es lo que la política exterior liberal ha estado tratando de hacer desde su comienzo mismo. Y desde el apogeo de la Liga de las Naciones mucha gente consideró como una carencia de pensamiento creativo el hecho de que un estadista o un pensador político no tuviera un plan "constructivo" como remedio de "causa única".

¿No son los remanentes del feudalismo la gran causa única que lleva a la guerra en este mundo? Permítasenos terminar con el gobierno aristocrático en todas partes, dirían los liberales clásicos, y tendremos paz. En el campo de la práctica política esta propuesta general fue a menudo angostada en remedios cada vez más especiales aplicables a cada situación particular. Así, como hemos visto, Bentham y sus partidarios consideraban a la lucha por las colonias como la principal causa de guerra y defendían la abstención de las políticas coloniales como remedio para la guerra. Para otros, las tarifas eran la fuente de todos los males en el campo internacional; para ellos el libre comercio era la fuente de todas las bondades. Otros aún deseaban la abolición de los tratados secretos y la diplomacia secreta en general y, a través del control popular de la política internacional, pensaban asegurar la paz. La guerra

²⁸ Cf. Charles A. Beard, *A Foreign Policy for America*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1940, págs. 98/99. "De acuerdo con los nuevos intereses, el estudio del derecho internacional y la diplomacia fue alentado en las instituciones de aprendizaje. Los anticuados cursos de diplomacia —de fría erudición— fueron reemplazados por cursos de relaciones internacionales que enfatizaban la paz mundial y los modos de promoverla. Se escribieron libros, panfletos y artículos sobre pacificación que consiguieron amplia difusión, a menudo merced a la ayuda de subvenciones otorgadas por fundaciones para la paz. Se organizaron conferencias sobre la paz y se pronunciaron centenares de discursos en todo el mundo. Autoridades educativas, profesores, integrantes del clero y líderes feministas a menudo concitaron tales privilegios y recibieron una notable consideración por parte del público. Parecía como si una nueva era de utilidad y distinción se abriera en el campo de los grandes asuntos y todos estuvieran aprovechando la mayoría de las oportunidades".

moderna, ¿no es un anacronismo del imperialismo el que, a su vez, es resultado de las contradicciones del capitalismo monopólico? Entonces, déjense terminar con el capitalismo, dirían los marxistas, y ya no tendremos guerra: el socialismo es paz.

El mismo modo de pensar de mano única también se encuentra en la política interna. Todos los males sociales surgen de nuestra ignorancia de las leyes económicas: "la tasa única" toma en cuenta estas leyes y resuelve los problemas sociales. Nuestro sistema económico está fuera de punto porque el gobierno gasta más de lo que recauda: equílibrese el presupuesto y nuestros problemas económicos quedarán resueltos. Los malos hábitos lingüísticos se encuentran en la raíz de nuestros males sociales; con la adquisición de buenos hábitos lingüísticos nuestros problemas sociales se resolverán. Emerson describió así en "New England Reforms" esta manera de pensar:

Uno sentencia que todos los hombres deben dedicarse a tareas agrícolas y otro que nadie debe comprar ni vender, porque el uso del dinero es el mal mayor; otro señala que el mal mayor se encuentra en nuestra dieta, ya que comemos y bebemos cosas endemoniadas. Unos hacen el pan sin levadura porque son enemigos acérrimos de la fermentación... Otros atacan el sistema agrícola, el uso de abono animal en los cultivos y la tiranía del hombre sobre la naturaleza: estos abusos contaminan el alimento... Incluso es preciso defender el mundo de los insectos —aspecto que ha sido descuidado por demasiado tiempo—, para lo que hay que crear sin demora una sociedad para la protección del suelo de los gusanos, de las babosas y de los mosquitos. Con esta gente aparecen los adeptos de la homeopatía, de la hidropatía, del mesmerismo, de la frenología y sus maravillosas teorías sobre los milagros cristianos. Otros aun acometen vocaciones particulares, como las de abogados, de mercaderes, de fabricantes, de clérigos, de eruditos. Otros atacan la institución del matrimonio como la fuente de los males sociales...²⁹

Sin embargo, en el campo interno el "método de la causa única" ha resultado preferentemente limitado en su importancia teórica y práctica; al respecto, exceptuando períodos de insanía colectiva, la experiencia personal inmediata revela el absurdo de tal enfoque y la presión de los intereses involucrados evita confundir al charlatán con el salvador.

Por otra parte, el internacionalismo utópico no tiene contacto directo con la escena internacional. Su pensamiento, si es lo suficientemente general, puede errar por todo el planeta sin correr el riesgo de entrar en colisión con los tercos hechos de la política. Desearía proclamar las Cuatro Libertades para los propios Estados Unidos, aunque rápidamente advertiría por experiencia propia la cantidad de problemas sociales y políticos que acarrearía cualquier intento de concretar estos grandes principios. Por otra parte, proclamar las Cuatro Libertades "para todo el mundo" es lo suficientemente general como para eludir todo contacto con las realidades históricas y los hechos políticos.

²⁹ Ralph Waldo Emerson, *Essays: Second Series*, Houghton Mifflin, Boston, págs. 204/205.

El reformista irresponsable encuentra en el arsenal del pensamiento internacional moderno lo que se proponga buscar. Que una panacea sea frecuentemente inaplicable a determinada realidad no le preocupa. Dado que la "causa única" es una abstracción arbitraria elaborada sobre una multitud de causas reales, cualquier abstracción y, en consecuencia, cualquier "causa única" serán tan buenas como las próximas que puedan formularse. Más aún, dado que la búsqueda de la "causa única" deriva de un vago deseo de contribuir en algo al mejoramiento de los asuntos humanos antes que de una determinación fija a intervenir de un modo definido en una situación política también definida, la explicación virtual de las enfermedades del mundo y cualquier plan global para remediarlas satisfacen las necesidades psíquicas en juego.

De ahí que el gran coto de caza para la "causa única" y la "fórmula científica" para remediarla haya sido el escenario internacional y su gran época: las dos décadas entre ambas guerras mundiales.³⁰ La sociedad internacional no estaba organizada; de este modo las "organizaciones internacionales"—en su abstracta racionalidad venían a ser una especie de contraparte legal de los sistemas utópicos de la filosofía de los siglos XVIII y XIX—pasaron a ser la fórmula científica desde que el pacifista y premio Nobel A. H. Friend las propusiera como tales a comienzos del siglo, y a partir de allí el credo de toda una escuela de pensamiento. Otros se ocuparon de los remedios materiales. ¿Las guerras no son libradas con armas? Prohibíbanse, o al menos redúzcanse, los armamentos y entonces la guerra ya no será posible o, al menos, será menos probable. Otros aun combinaron diferentes remedios y defendieron su combinación—"sobre bases científicas"—como la única apropiada. Así el partido radical-socialista francés propugnó "seguridad, arbitraje y desarme" como los pasos sucesivos y lógicos para el establecimiento de una paz permanente; mientras tanto, los socialistas franceses modificaban la secuencia y juraban que el exclusivo valor científico surgía de la fórmula "seguridad a través del arbitraje y del desarme". La política exterior francesa fue especialmente fértil en esquemas abstractos que, como el "Plan Briand", el "Plan Laval", el "Plan Tardieu", el "Plan Herriot" o el "Plan Paul-Boncour", pretendían encontrar solución a los problemas de la seguridad europea en una fórmula científica legal.

En otras latitudes, especialmente desde la crisis de 1929, la "causa única" de la intranquilidad internacional fue buscada en el campo económico. Los argumentos que explicaban los motivos que llevaban a las naciones a la guerra se basaban en las restricciones al comercio internacional, en la falta de materias primas y en el insuficiente poder de compra del mercado internacional. Entonces, se decía, busquemos una fórmula científica para los acuerdos comerciales recíprocos, para la redistribución de las materias primas, para el suministro de préstamos internacionales y así se asegurará la paz. Frente a las aspiraciones imperialistas de la década del '30, se argüía que toda vez que las naciones no pudieran cambiar su statu quo pacíficamente tratarían de modificarlo

a través de la guerra; en consecuencia, científicamente definido, el cambio pacífico haría innecesaria la guerra. Desde que los temores de los banqueros por sus inversiones aparecieron como responsables de nuestra intervención en la primera guerra mundial, se propuso la prohibición de otorgar préstamos a beligerantes; así conseguiríamos evitar la participación en la próxima guerra mundial. Más recientemente se "descubrió" que la soberanía nacional es la responsable de la guerra; de allí se dedujo que el agrupamiento de las soberanías nacionales en una federación mundial o al menos en una federación de democracias significa una solución científica al problema de la guerra y la paz. De este modo nuestra era siempre está a la búsqueda de una fórmula científica, pero una realidad obstinada una y otra vez hace que la solución de hoy se convierta en la falacia de mañana.

La era "científica" de las relaciones internacionales resulta del reemplazo de parámetros supuestamente científicos por evaluaciones genuinamente políticas. En ciertos casos esto lleva a dificultar, cuando no a destruir completamente, la capacidad de formular cualquier decisión política inteligente. El poder, limitado y calificado, es sin embargo el valor que la política internacional reconoce como supremo. La pregunta a la que Richelieu, Hamilton (no menos que Jefferson para el caso) o Disraeli debían responder antes de actuar en la escena internacional era: ¿esta decisión aumenta o disminuye el poder de ésta o de otras naciones? La pregunta de los "científicos" internacionales es diferente. Dado que para ellos la historia de los asuntos internacionales acumula una sucesión de problemas científicos, correcta o incorrectamente manipulados por operadores bien o mal informados, el supremo valor ya no es el poder sino la verdad. Por lo tanto, la búsqueda y la defensa del poder se convierten en aberraciones derivadas de la actitud científica, que siempre está a la búsqueda de causas y remedios. Si no nos gustan las cosas tal como están, busquemos sus causas y cambiaremos las cosas cambiando las causas. No hay allí nada esencial por lo que luchar; siempre hay algo para analizar, entender y reformar.

¿Cómo fue posible para la mentalidad moderna elaborar la creencia en los poderes globales de la ciencia como fuerza de control de la política exterior? Aquí nuevamente la respuesta debe buscarse en las premisas generales de la filosofía racionalista, aparentemente verificadas en sus supuestos universales por la experiencia doméstica. El triunfo del liberalismo en el campo interno llevó a un peculiar estrechamiento de la esfera política con un correlativo ensanchamiento de la esfera no política, que fue susceptible de un examen racional independiente. Objetivos que antes habían sido considerados como el precio en la lucha por el poder político ahora eran abordados de un modo desapasionado, práctico y manejados con técnicas específicas de la economía, la administración o el derecho. En un principio las ciencias naturales y la religión se liberaron del dominio político y establecieron su autoridad. Entonces el liberalismo, al conquistar el Estado, manifestó un siempre creciente dominio del poder político; finalmente, el liberalismo pareció expulsar incluso a los políticos del reino del Estado y hacer del propio arte de gobernar una ciencia. El comercio y la industria fueron los primeros en

³⁰ Véase Kenneth W. Thompson, *Ethics, Functionalism and Power in International Politics: The Crisis in Values*, Louisiana University Press, Louisiana, 1979, págs. 204/205.

ganar su autonomía bajo la razón. Lo que para los fisiócratas era aún un programa político que infructuosamente trataban de sugerir a los poderes políticos de la época, para Adam Smith era ya un sistema de verdades científicas verificado por la experiencia, es decir, por las implicaciones prácticas a la que ningún hombre razonable podía escapar. Los tribunales políticos fueron reemplazados por cortes independientes compuestas por jueces entrenados para administrar justicia según los principios de la ciencia legal. Los sistemas electorales anticuados y arbitrarios que favorecían a ciertos grupos políticos prepararon el camino para los planes científicos, que asegurarían completa e igual representatividad a todos los ciudadanos. El sistema de servicio civil colocó la selección del personal gubernamental sobre bases objetivas y no políticas. Hoy en día aumentan las reformas legislativas preparadas por comités de expertos influidos por consideraciones científicas y no políticas. Sistema tributario, administración o seguros se convierten en áreas que merecen un enfoque "científico". En suma, no queda área de la actividad gubernamental que no sea considerada como campo adecuado para la aplicación de la "ciencia política".

El uso del método científico en política, al que ha sido llevada la mentalidad moderna por la percepción de la experiencia liberal, fue y es una falacia política en los asuntos domésticos. No obstante, el refinado mecanismo de presión política y autointerés allí actuante, funciona como un freno automático ante los excesos doctrinarios. En el campo internacional no existe un mecanismo semejante que actúe directamente sobre los individuos. Sin embargo, es aquí donde la creencia en el ilimitado poder de las fórmulas científicas se ha vuelto particularmente prolífico e ineficaz. Porque es aquí donde las panaceas engendradas por esta creencia no tienen conexión alguna con las fuerzas que determinan el actual curso de los acontecimientos. Estos, sin embargo, habrán de seguir su curso a pesar de todas las indicaciones de las comisiones internacionales de expertos y de todas las estratagemas que pueda inventar el racionalismo utópico. Piénsese en las que deberían aplicarse en instancias excepcionales y que producirían efectos no previstos por sus promotores y frecuentemente desastrosos para ellos, tales como las sanciones contra Italia durante la guerra ítalo-etíope. Y, como suprema ironía, esta escuela de pensamiento pretende monopolizar la virtud de ser "práctica"; considera con desdén los escasos intentos de sustentar la acción internacional sobre una genuina comprensión de las fuerzas que determinan la realidad política antes que sobre los postulados ideales de la razón abstracta.³¹

³¹ Ya hacia 1877 James Lorimer escribía en "Le problème final du droit international", *Revue du droit international et de législation comparée*, IX, 1877, pág. 184. "Estas especulaciones del utilitarismo inglés, tomadas en su conjunto, son entre todas las exposiciones sobre el tema que conozco las menos útiles desde un punto de vista práctico". Cf. también Beard, *op. cit.*, pág. 129: "Cada mal que era inconcebible en la ideología internacionalista de 1919 se ha convertido en realidad en el lapso de veinte años".

4

La Lucha por el Poder: Política del Status Quo

La política interna y la internacional son, en definitiva, dos manifestaciones del mismo fenómeno, esto es, la lucha por el poder. Sus rasgos se diferencian en cada esfera porque también son diferentes las condiciones morales, políticas y sociales que predominan en cada una de estas esferas. Las sociedades nacionales de Occidente ostentan un grado mucho mayor de cohesión social en sí mismas que entre ellas. La unidad cultural, la uniformidad tecnológica, la presión externa y, sobre todo, una estructura política jerarquizada son los factores que se entremezclan para delinear a cada sociedad nacional como una unidad distinta de las demás.

La historia enseña que las naciones activas en el campo de la política internacional constantemente se preparan para sostener una violencia organizada en forma de guerra o bien se encuentran en medio de ella o bien se están recuperando de ella. Por otra parte, en la política interna de las democracias occidentales, la violencia organizada como instrumento de acción política a escala intensiva se ha convertido en rara excepción. Sin embargo, como posibilidad siempre existe, hasta el punto de que el temor de que pueda desatarse bajo la forma de revolución ha sido tan intenso que ha llegado a ejercer influencia importante tanto en el pensamiento como en los actos políticos.¹ En este punto la diferencia entre las políticas internas y la internacional es de grado y no de especie.

Cualquier política, sea interna o internacional, responde a tres modelos básicos o, dicho de otro modo, cualquier fenómeno político puede reducirse a tres tipos básicos. Una acción política procura mantener poder, aumentar el poder o demostrar poder.

A estos tres modelos típicos corresponden otras tres políticas internacionales también típicas. Así, una nación instrumenta una política

¹ Esto es especialmente cierto para el siglo XIX, como lo ha señalado Guglielmo Ferrero en *The Principles of Power*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1942.

CARRERA PARRÉ

Llamaciones al
Poder Yudape
y Equilibrio
del Poder

11

El Equilibrio del Poder

Las aspiraciones de poder de varias naciones, cada una de ellas tratando de mantener o de quebrar el statu quo, llevan necesariamente a una configuración que se denomina el equilibrio de poder¹ y a las políticas que procuran preservarlo. Usamos el adverbio *necesariamente* en forma deliberada. Nuevamente nos enfrentamos aquí con el concepto erróneo que ha impedido la comprensión de la política internacional y nos ha llevado a ser víctimas de ilusiones. Este error supone que los hombres pueden elegir entre una política de poder y su necesaria consecuencia, el equilibrio de poder, por una parte, y diferentes y mejores modalidades de relaciones internacionales, por la otra. Insiste en que una política exterior basada en el equilibrio de poder es una entre varias formas posibles de políticas exteriores y que sólo hombres estúpidos y malvados podrían elegir la primera en desmedro de las segundas.

En las páginas siguientes se demostrará que el equilibrio internacional de poder es sólo una manifestación particular de un principio social general al que todas las sociedades compuestas por un cierto número de unidades autónomas deben la autonomía de sus partes componentes, que el equilibrio de poder y las políticas tendientes a su preservación no sólo son inevitables, sino que además son un factor estabilizante esencial en la comunidad de naciones soberanas y que la inestabilidad del equilibrio internacional de poder no se debe a una falla del principio, sino a condiciones particulares bajo las que debe operar el principio dentro de la comunidad de naciones soberanas.

¹ La expresión "equilibrio de poder" se emplea en el texto con cuatro sentidos diferentes: 1) como política que aspira a un cierto estado de cosas; 2) como un cierto estado de cosas); 3) como una distribución de poder aproximadamente igual; 4) como una distribución cualquiera de poder. Cuando la expresión se emplea sin precisiones, se refiere a un estado en que el poder se distribuye entre varias naciones casi con igualdad. Para el significado que se refiere a una distribución cualquiera del poder, véase en el capítulo 14 el apartado "El equilibrio de poder como Ideología".

EL EQUILIBRIO SOCIAL

El equilibrio del poder como concepto universal

El concepto de "equilibrio" como sinónimo de "balance" se emplea habitualmente en muchas ciencias —física, biología, economía, sociología y ciencias políticas. Significa estabilidad dentro de un sistema compuesto por cierto número de fuerzas autónomas. Si el equilibrio es perturbado ya sea por una fuerza exterior o por el cambio en alguno de los elementos que componen el sistema, éste experimenta la tendencia a restablecer el viejo equilibrio o a establecer uno nuevo. Así, el equilibrio también existe en el cuerpo humano. Mientras éste cambia durante el período de crecimiento, el equilibrio persiste, independientemente de la modificación de los distintos órganos, a los efectos de no perturbar la estabilidad del cuerpo. Esto es especialmente notorio cuando los cambios cuantitativos y cualitativos en los diferentes órganos se producen en forma proporcionada entre unos y otros. Sin embargo, cuando el cuerpo sufre una herida o pierde uno de sus órganos debido a una interferencia externa, o experimenta un crecimiento anómalo o la transformación patológica de uno de sus órganos, el equilibrio se ve afectado, por lo que el cuerpo trata de sobreponerse a la alteración restableciendo el mismo o diferente nivel de equilibrio que tenía antes del inconveniente.²

El mismo concepto de equilibrio se emplea en ciencias sociales, por ejemplo en economía, con referencia a las relaciones entre los diferentes elementos del sistema económico, entre ahorro e inversión, exportación e importación, oferta y demanda, costos y precios. Contemporáneamente, el capitalismo ha sido descripto como un sistema de "poder compensando".³ También se aplica a la sociedad como conjunto. Así buscamos el

² Véase, por ejemplo, la notable analogía entre el equilibrio del cuerpo humano y el de la sociedad en Walter B. Cannon, *The Wisdom of the Body*, W. W. Norton and Company, Nueva York, 1932, págs. 293-294. "A primera vista es preciso observar que el cuerpo político muestra algunas manifestaciones de un proceso de estabilización automática no del todo acabado. En el capítulo anterior expresé el postulado de que un cierto grado de constancia dentro de un sistema completo es en sí mismo la prueba de que existen agentes actuando, o dispuestos a actuar, para mantener aquella constancia. Y, además, que cuando un sistema permanece constante, lo hace porque cualquier tendencia hacia el cambio es contrarrestada por una mayor efectividad del —o de los— agente/s que resisten al cambio. Muchos hechos familiares prueban que estas afirmaciones también son válidas, en cierta medida, para la sociedad, aun en sus inestables condiciones actuales. Un despliegue de conservadurismo incita a una rebelión radical que, a su vez, será seguida por un retorno al conservadurismo. Un gobierno ineficaz allana el camino al poder para los reformadores, pero los férreos controles de estos últimos pronto provocan intranquilidad y el deseo de un mayor relajamiento. El noble entusiasmo y los sacrificios de la guerra devuelven en una apatía moral y en orgías de autoindulgencia. Casi no hay tensión fuerte en una nación que no se desarrolle casi hasta los umbrales del desastre; antes de que se llegue a ese punto aparecen fuerzas correctivas que la enfrentan, la superan y, a su vez, alcanzan una situación de preponderancia que también suscitará una reacción. Un estudio de la naturaleza de estas oscilaciones sociales puede llevar a una valiosa comprensión de las mismas y posiblemente a una reducción de las perturbaciones que ocasionan. Sin embargo, aquí sólo nos limitamos a señalar que las perturbaciones se hallan limitadas y que ellas sugieren, tal vez, las tempranas etapas de una homeostasis social". Reproducido con autorización del editor, Copyright 1932 by Walter B. Cannon.

³ John K. Galbraith, *American Capitalism, the Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston, 1952.

equilibrio adecuado entre diferentes regiones geográficas, tales como el Este y el Oeste, el Norte y el Sur; entre diferentes tipos de actividades, tales como la agricultura y la industria, industria pesada e industria ligera, grandes y pequeños negocios, productores y consumidores, administración y trabajo; entre diferentes grupos funcionales, tales como urbanos y rurales, viejos, maduros y jóvenes, campo político y campo económico, clases medias, clases altas y clases bajas.

En los cimientos de tales equilibrios se encuentran dos supuestos: primero, que los elementos a ser equilibrados son necesarios para la sociedad o han acreditado alguna razón para existir y, segundo, que sin un estado de equilibrio entre ellos, alguno de los elementos conseguirá ascendencia sobre los otros, usurpará sus intereses y derechos y, en última instancia, puede llegar a destruirlos. Por lo tanto, el propósito de tales equilibrios consiste en mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen. Si el objetivo fuera solamente la estabilidad ésta podría lograrse permitiendo a un elemento que destruyera o avasallara los otros y tomará su lugar. Pero, dado que el objetivo es la estabilidad y la preservación de todos los elementos del sistema, el equilibrio debe procurar evitar que ningún elemento cobre ascendencia sobre los demás. Los medios empleados para mantener el equilibrio consisten en permitir a los diferentes elementos del sistema proseguir sus tendencias opuestas hasta el punto en que la tendencia de uno de ellos no sea tan fuerte como para sobreponerse a la de otro, pero sí lo suficientemente fuerte como para evitar que las de los demás la superen. Según las palabras de Robert Bridges:

Nuestra estabilidad no es más que equilibrio; y la sabiduría reposa en la magistral administración de lo imprevisible.

En ninguna otra parte que no sea *The Federalist* se ha descripto el mecanismo del equilibrio social de modo más brillante y al mismo tiempo más sencillo. Refiriéndose al sistema de control y equilibrio del gobierno norteamericano, el Nº 51 de *The Federalist* dice:

Esta política de sustituir la falta de elevados impulsos mediante intereses opuestos y antagónicos puede extenderse a todo el sistema de los asuntos humanos, ya sean públicos o privados. La encontramos particularmente visible en todas las distribuciones subalternas del poder, donde el objetivo constante consiste en dividir y organizar todas las reparticiones de manera que cada una pueda vigilar a la otra y que los intereses privados de cada individuo sean los centinelas de los derechos públicos. Estos logros de la prudencia no son menos necesarios en la distribución de los supremos poderes del Estado.

O, en las palabras de John Randolph: "Es posible llenar pergaminos enteros con limitaciones, pero sólo el poder puede limitar al poder".⁴

⁴ Citado por William Cabell Bruce, *John Randolph of Roanoke*, G. P. Putnam, Nueva York y Londres, 1922, vol. 11, pág. 211.

El equilibrio del poder en la política interna

Fuera del campo internacional, el concepto de equilibrio o balance ha encontrado su más importante aplicación en la esfera del gobierno y la política interna.⁵ Los cuerpos parlamentarios frecuentemente han desarrollado en su interior un equilibrio de poder. El sistema multipartidario contribuye particularmente a ese desarrollo. En estos casos, a menudo dos grupos, cada uno representante de una minoría del cuerpo legislativo, se oponen, por lo que la formación de una mayoría depende de los votos de un tercer grupo. Este tenderá a unirse al potencial o realmente más débil de los dos, con lo que se impondrá un contralor al más fuerte. Incluso el sistema bipartidario del Congreso de Estados Unidos ha adoptado esta configuración típica de control y equilibrio cuando, en los últimos años de la administración de Franklin D. Roosevelt y durante la mayor parte de la de Truman, los demócratas del sur se constituyeron en un tercer partido, votando en muchas ocasiones con la minoría republicana. De este modo controlaban no sólo a la mayoría demócrata en el Congreso, sino también al Ejecutivo, que también estaba en manos del partido Demócrata.⁶

⁵ Parece ocioso señalar que en tanto el equilibrio de poder es un fenómeno social universal, sus funciones y resultados son diferentes en la política internacional y en la interna. En la política interna, el equilibrio de poder opera dentro de un contexto relativamente estable propio de una sociedad integrada, cohesionada por un fuerte consenso y por el poder —normalmente indesasfiable— de un gobierno central. En el campo internacional, donde no existe una autoridad central y el consenso es débil, la estabilidad de la sociedad y la libertad de sus componentes depende en mucho mayor medida de las operaciones de equilibrio de poder. A propósito de este asunto, volveremos más detalladamente en el capítulo 14.

Véase también J. Allen Smith, *The Growth and Decadence of Constitutional Government*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1930, págs. 241 y 242: "En ausencia de cualquier entidad común e imparcial que interprete el derecho internacional y supervise las relaciones internacionales, cada Estado se muestra muy preocupado no sólo de aumentar su propia autoridad, sino también de evitar, en la medida de lo posible, cualquier incremento en la de sus rivales. Este instinto de autoconservación en un mundo compuesto por naciones independientes opera haciendo que cada una desee poder a los efectos de asegurarse contra el peligro de una agresión externa. El hecho de que ningún país por separado sea lo suficientemente fuerte como para sentirse seguro contra cualquier posible combinación de Estados rivales vuelve necesaria la formación de alianzas y contraalianzas mediante las cuales cada Estado procura asegurarse el apoyo necesario para el caso de que su seguridad sufra amenazas externas. Habitualmente esto se refiere a la lucha por mantener el equilibrio de poder. Se trata sencillamente de la aplicación de la teoría del control y balance dentro del Estado a la política internacional. Supone, y con acierto, que si cualquier Estado llega a adquirir una posición de predominio en los asuntos internacionales, se convertiría en una clara amenaza para los intereses y bienestar del resto del mundo. Aun si se lo adquiere a los efectos de la autoprotección, el poder se transforma en una amenaza para la paz mundial tan pronto como el país que lo posee se siente más fuerte que cualquier enemigo posible. No menos necesario para mantener el equilibrio de poder en la política internacional resulta el evitar que algunos intereses especiales cobren preponderancia en el Estado. Pero, dado que esta idea de equilibrio de poder se basa en el temor al ataque y supone que cada nación debe estar preparada para la guerra, no puede considerarse en sentido real como una garantía para la paz internacional". Reproducido con autorización del editor. Véase también *The Cambridge Modern History*, vol. V, The Macmillan Co., Nueva York, 1908, pág. 276.

⁶ Cf. la reveladora discusión del problema en general en John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Henry Holt and Company, Nueva

El gobierno norteamericano es el más notorio ejemplo moderno de un sistema de gobierno cuya estabilidad se mantiene merced al equilibrio entre sus partes componentes. Dicho con palabras de lord Bryce:

La Constitución fue creada explícitamente como un instrumento de controles y equilibrios. Cada rama del gobierno limita a las otras y mantiene el equilibrio del conjunto. El legislativo estaba para controlar al ejecutivo y el judicial a ambos. Las dos cámaras legislativas estaban para contrabalancearse entre sí. El gobierno nacional, en su conjunto, estaba balanceado contra los gobiernos estatales. Como el equilibrio era colocado bajo protección de un documento que sólo podía cambiar el propio pueblo, ninguna de las ramas del poder nacional ha sido capaz de absorber o sobreponer a otra... Cada rama mantiene su independencia y puede, dentro de ciertos límites, desafiar a las otras.

Pero entre los cuerpos políticos y las respectivas reparticiones (por ejemplo, las personas que de tanto en tanto ocupan el mismo cargo) existe una constante rivalidad, una lucha por la existencia similar a la que Darwin demostró que existía entre plantas y animales. Y, como en el caso de las plantas y animales, así también en la esfera política esta lucha estimula a cada cuerpo o repartición para realizar el mayor esfuerzo posible a los efectos de su propia preservación y a desplegar sus aptitudes en cualquier dirección donde el desarrollo sea posible. Cada rama del gobierno norteamericano ha procurado extender el radio de sus actividades y de su poder; cada una de ellas ha avanzado en determinada dirección, mientras que en otras ha sido limitada por similar o mayor presión de otras ramas.⁷

El Nº 51 de *The Federalist* revela la estructura de poder de este "equilibrio dinámico" o "paralelogramo móvil de fuerza", como lo denominara Charles A. Beard:⁸ "... la falta debe ser reparada concibiendo la estructura interior del gobierno como si sus varias partes constitutivas pudieran, mediante sus relaciones mutuas, ser los medios de mantener a cada una en su lugar... Pero la mayor seguridad contra una gradual concentración de varios poderes en un mismo departamento consiste en dar a aquellos que administran cada departamento los medios constitucionales necesarios y motivos personales como para resistir la intrusión de otros... Las previsiones para la defensa deben

York, 1882, pág. 142: "En un tipo de sociedad así constituida, si el sistema representativo fuera idealmente perfecto y si fuera posible mantenerlo en ese estado, su organización debiera ser tal que sus dos clases, trabajadores manuales y afines por una parte, y empleadores y afines por la otra, deberían estar bien equilibradas en la estructura del sistema representativo, cada una de ellas controlando un número equivalente de votos en el Parlamento. Porque se supone que la mayoría de cada clase, al disentir con las demás, estará orientada por los intereses de su clase y existiría una minoría correspondiente a cada una, en la que esa consideración quedaría supereditada a la razón, la justicia y el bienestar común. La minoría de cualquiera de las clases, uniéndose a otra, bien podría inclinar la balanza contra su propia mayoría, que de este modo no llegaría a prevalecer". Véase también la pág. 153 y, para lo que tiene que ver con el equilibrio del poder dentro de los Estados federales, las págs. 9 y 200.

⁷ *The American Commonwealth*, The Macmillan Company, Nueva York, 1981, vol. I, pág. 391-91.

⁸ *The Republic*, The Viking Press, Nueva York, 1944, pág. 100-91.

ser —en éste como en cualquier otro campo— proporcionales al peligro de ataque. La ambición debe emplearse para contrarrestar la ambición. Los intereses del hombre deben estar relacionados con los derechos constitucionales del cargo...” El objetivo de estas medidas constitucionales consiste en “preservar a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. Intereses necesariamente diferentes coexisten en las distintas clases de ciudadanos. Si una mayoría se reúne tras intereses comunes, los derechos de la minoría se volverían inseguros”.

El autor, Madison, esperaba salvaguardar los derechos de la minoría “dividiendo la sociedad en muchas clases separadas de ciudadanos de modo de volver la injusta combinación de una mayoría como algo muy improbable si no impracticable... La propia sociedad estaría separada en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos que los derechos de los individuos, o de las minorías, estarían expuestos a muy pequeños peligros derivados de la interesada combinación de una mayoría”. La seguridad descansaría “en la multiplicidad de intereses” y el grado de seguridad “dependería del número de intereses”. De este modo resume Charles A. Beard la filosofía del gobierno norteamericano: “Los constructores entendieron que el gobierno en acción es poder. Trataron de enfrentar las ambiciones, intereses y fuerzas de los seres humanos en tres departamentos opuestos, de modo de evitar que cualquiera de los grupos poseyera todo el poder convirtiéndose en algo peligroso”.⁹

Con solo cambiar la terminología de la política internacional por los conceptos empleados en *The Federalist* o por lord Pryce o Charles A. Beard en sus análisis sobre la estructura y dinámica del gobierno norteamericano, veremos surgir los principales elementos comunes al sistema de contrapesos y balances de la Constitución norteamericana y al equilibrio internacional del poder. Dicho de otro modo, las mismas fuerzas han dado origen al sistema norteamericano de contrapesos y balances y al sistema internacional de equilibrio de poder. Ambos sistemas procuran cumplir las mismas funciones a los efectos de lograr su propia estabilidad y la autonomía de sus elementos constituyentes; sin embargo, difieren mucho en los medios que emplean y en el grado en que consiguen realizar sus fines. Ambos están sujetos al mismo proceso dinámico de cambio, desequilibrio y establecimiento de un nuevo equilibrio en los diferentes niveles.

¿Cuáles son los principales modelos del equilibrio internacional de poder? ¿Cuáles son las situaciones típicas de las que surge y dentro de las que opera? ¿Qué funciones cumple? ¿A qué transformaciones ha estado sujeto durante la historia reciente?

⁹ Ibid. Cf. también John C. Calhoun, “A Disquisition on Government”, en *The Works of John C. Calhoun*, A. S. Johnston, Columbia, 1851, vol. I, págs. 35-36 y 38-39.

DOS MODELOS PRINCIPALES DEL EQUILIBRIO DEL PODER

En la base de la sociedad internacional se encuentran dos factores: uno es la multiplicidad y el otro es el antagonismo de sus elementos, las naciones individualmente consideradas. Las expectativas de poder de las naciones pueden llevar a situaciones de conflicto entre ellas —y algunas, si no la mayoría de ellas, se han visto afectadas en algún momento de su historia— a través de dos modalidades diferentes. En otras palabras, la lucha por el poder en el campo internacional puede desarrollarse mediante dos modelos típicos.

El modelo de la oposición directa

Una nación A se embarca en una política imperialista con respecto a otra nación B; ésta puede contrarrestar aquella política con una de *statu quo* o a través de otra política imperialista. Francia y sus aliados oponiéndose a Rusia en 1812, Japón oponiéndose a China entre 1931 y 1941, Naciones Unidas contra el Eje desde 1941, son ejemplos que corresponden a ese modelo. Se trata de un modelo de oposición directa entre la nación que busca establecer su poder sobre otra que se niega a someterse.

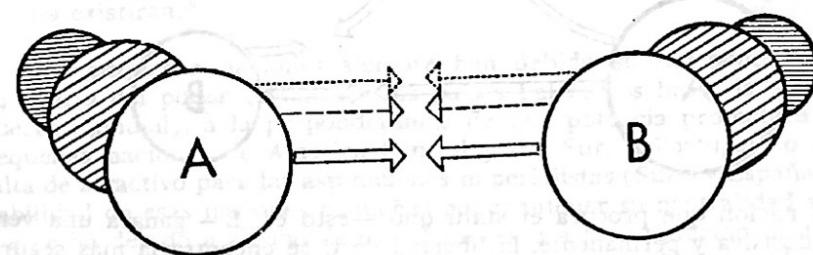
La nación A también puede llevar adelante una política imperialista hacia la nación C, que puede resistir o ceder a tal política, mientras la nación B desarrolla una política de imperialismo o de *statu quo* con respecto a la nación C. En este caso, el dominio de C es una meta de la política A. Por otra parte, B se opone a la política de A ya sea porque desea preservar el *statu quo* con respecto a C o porque desea ser la dominadora de C. En este caso, el modelo de la lucha por el poder entre A y B no es de oposición directa sino de competencia, cuyo objeto es el dominio de C, y solamente a través del intermediario de esa competencia es que se lleva a cabo la contienda por el poder entre A y B. Este modelo es visible, por ejemplo, en la contienda entre Inglaterra y Rusia por el dominio de Irán, episodio en el que la lucha por el poder entre los dos países se ha manifestado repetidamente durante los últimos siglos. También aparece con claridad en la contienda por una influencia dominante en Alemania, que en los años de la segunda posguerra ha marcado las relaciones entre Francia, Inglaterra, la Unión Soviética y Estados Unidos. La competencia entre Estados Unidos y China, o entre la Unión Soviética y China, por el control de los países del sudeste asiático ofrece otro ejemplo del mismo modelo.

En tales situaciones es donde el equilibrio del poder opera y cumple sus funciones típicas. En el modelo de oposición directa, el equilibrio de poder resulta directamente del deseo de cada nación de ver cómo sus políticas prevalecen sobre las políticas de otras naciones. A tratar de aumentar su poder en relación a B hasta un extremo en que le sea posible controlar las decisiones de B y así llevar al éxito su política imperialista. Por su parte, B tratará de incrementar su poder hasta un grado en que pueda resistir las presiones de A y consiga frustrar su política o en que también se embarque en una política imperialista con oportunidades de éxito. En este último caso, A debe, a vez, incrementar su poder de modo de estar en condiciones de resistir la política imperialista de B y llevar adelante la suya propia con oportunidades de éxito. Este equilibrio de fuerzas opuestas —el aumento del poder de una nación como acreedor de por lo menos un incremento proporcionado en el poder de otras— continuará hasta que las naciones involucradas cambien el objetivo de sus políticas imperialistas o hasta que una de ellas gane, o piense que ha ganado, una ventaja decisiva sobre las demás. Entonces el débil se somete al fuerte o la guerra decide la cuestión.

Mientras el equilibrio de poder opera satisfactoriamente en tal situación, cumple dos funciones. Crea una estabilidad precaria en las relaciones entre las respectivas naciones, una estabilidad que siempre se encuentra en peligro de ser alterada y que, por lo tanto, siempre necesita restauración. Sin embargo, ésta es la única estabilidad que puede lograrse bajo las supuestas condiciones del modelo de poder. En este punto nos encontramos en presencia de una inevitable contradicción interna del equilibrio de poder. Una de las dos funciones que se supone cumple el equilibrio de poder es la de proporcionar estabilidad en las relaciones de poder entre las naciones. Pero, como hemos visto, esas relaciones están, por su propia naturaleza, sometidas a continuo cambio. Son esencialmente inestables. Dado que el peso que determina la posición relativa de los platos tiende a cambiar continuamente, tornándose más pesado o más liviano, cualquier estabilidad que el equilibrio de poder pueda lograr debe ser precaria y estar sometida a ajustes permanentes de acuerdo con los cambios que se produzcan. La otra función que cumple un satisfactorio equilibrio de poder bajo estas condiciones consiste en asegurar la libertad de una nación del dominio de otra.

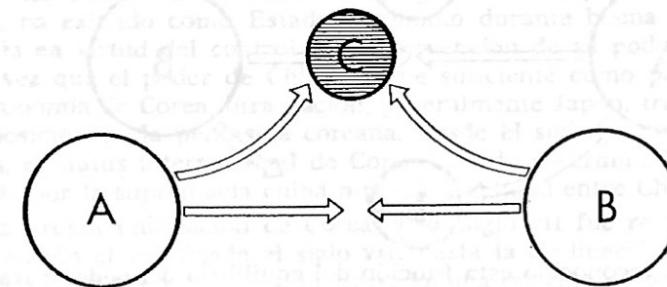
En virtud del carácter esencialmente inestable y dinámico del equilibrio, que no es inestable y dinámico por accidente o solamente a veces, sino por naturaleza y siempre, la independencia de las naciones afectadas también es esencialmente precaria y está en constante peligro. Sin embargo, también aquí debe decirse que, dadas las condiciones del modelo de poder, la independencia de las respectivas naciones puede apoyarse sólo en la base que implica el poder de cada nación en particu-

lar para evitar que el poder de otras naciones usurpe su libertad. El diagrama siguiente ilustra esta situación:

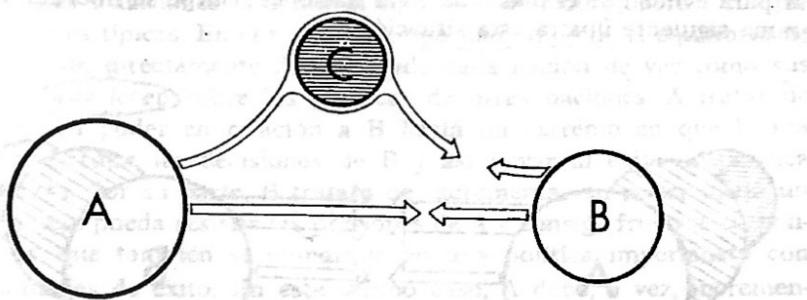


El modelo de la competencia

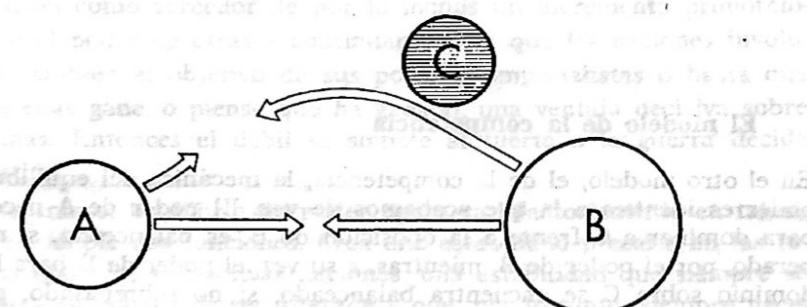
En el otro modelo, el de la competencia, la mecánica del equilibrio de poder es idéntica a la que acabamos de ver. El poder de A necesario para dominar a C frente a la oposición de B, es balanceado, si no superado, por el poder de B, mientras, a su vez, el poder de B para lograr dominio sobre C se encuentra balanceado, si no sobrepasado, por el poder de A. Sin embargo, la función adicional que en este caso cumple el equilibrio, además de crear una estabilidad y una seguridad precarias en las relaciones entre A y B, consiste en salvaguardar la independencia de C contra la intromisión de A o de B. La independencia de C es una tercera función de las relaciones de poder existentes entre A y B.



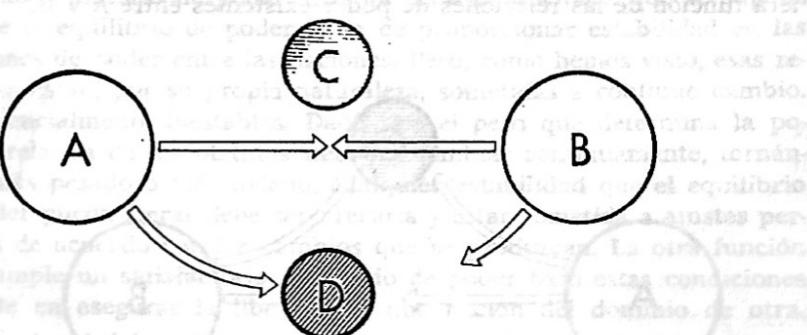
Si estas relaciones toman un sesgo decisivo en favor de la nación imperialista —es decir, A—, la independencia de C se verá comprometida de inmediato:



Si la nación que procura el *statu quo* —esto es, B— ganara una ventaja decisiva y permanente, la libertad de C se encontraría más segura en la medida de esa ventaja.



Si, finalmente, la nación imperialista —A— abandona su política imperialista o cambia permanentemente su objetivo de C a otro —D, por ejemplo—, la libertad de C quedaría a salvo permanentemente:



Nadie ha reconocido esta función del equilibrio del poder para preservar la independencia de las naciones débiles más claramente que Edmund Burke. En sus *Thoughts on French Affairs* de 1771, decía:

Mientras esos dos principes (el rey de Prusia y el emperador de Alemania) estén en desacuerdo, las libertades de Alemania se hallarán a salvo. Pero si llegaran a convencerse de que tienen un interés

definido y una ventaja más clara con un engrandecimiento mutuo y proporcional que en reducciones recíprocas, es decir, si llegan a pensar que es más fácil enriquecerse mediante una división del territorio que sometiéndose a la vieja política de prevenir a los demás para no ser despojados, entonces las libertades de Alemania ya no existirán.¹⁰

Las pequeñas naciones siempre han debido su independencia al equilibrio del poder (Bélgica y los países balcánicos hasta la segunda guerra mundial), a la preponderancia de una potencia protectora (las pequeñas naciones de América Central y del Sur, y Portugal) o a su falta de atractivo para las aspiraciones imperialistas (Suiza y España). La habilidad de esas naciones pequeñas por mantener su neutralidad siempre se ha debido a alguno de esos factores o a la conjunción de todos ellos; así ocurrió con los Países Bajos, Dinamarca y Noruega durante la primera guerra mundial, y en contraste con lo sucedido en la segunda, y con Suiza y Suecia en ambas guerras mundiales.

Los mismos factores son responsables de la existencia de los así llamados "Estados-tapón", Estados débiles ubicados cerca de otros poderosos, a cuya seguridad militar sirven. El más notorio ejemplo de "Estado-tapón" que debió su existencia al equilibrio de poder es Bélgica desde el comienzo de su historia como Estado independiente, en 1831, hasta la segunda guerra mundial. Las naciones pertenecientes al así llamado cinturón de seguridad ruso, que se extiende a lo largo de la frontera occidental y sudoccidental de la Unión Soviética desde Finlandia hasta Bulgaria, existen gracias a la preponderancia de su poderoso vecino, cuyos intereses militares y económicos sirven.

Corea y el equilibrio del poder

Todos estos factores han tenido que ver sucesivamente con el destino de Corea. Debido a su ubicación geográfica en las proximidades de China, ha existido como Estado autónomo durante buena parte de su historia en virtud del control y la intervención de su poderoso vecino. Cada vez que el poder de China no fue suficiente como para proteger la autonomía de Corea, otra nación, generalmente Japón, trató de ganar una posición en la península coreana. Desde el siglo primero antes de Cristo, el status internacional de Corea ha sido determinado en amplia medida por la supremacía china o por la rivalidad entre China y Japón.

La propia unificación de Corea en el siglo VII fue resultado de la intervención china. Desde el siglo VIII hasta la declinación del poderío chino en el siglo XIX, Corea se mantuvo en una relación de subordinación, aceptando el liderazgo chino en política y en cultura. A partir de fines del XVI, tras invadir Corea sin rápidos éxitos, Japón opuso a los reclamos chinos por el control del país los suyos propios. Japón pudo hacer efectivos estos reclamos como resultado de su victoria en la guerra chino-

¹⁰ Works, vol. IV, Little, Brown and Company, Boston, 1889, pág. 331.

japonesa de 1894-95. Entonces Japón fue desafiado por Rusia en el tema del control de Corea y desde 1896 la influencia rusa se tornó dominante. La rivalidad entre Japón y Rusia por el control de Corea terminó con la derrota rusa en la guerra ruso-japonesa de 1904-05. El control japonés de Corea, desde entonces sólidamente establecida, concluyó con la derrota de Japón en la segunda guerra mundial. Desde entonces, Estados Unidos reemplazó a Japón como contralor de las ambiciones rusas en Corea. Por su intervención en la guerra de Corea, China se reasumió su tradicional interés por el control de Corea. De este modo, por más de dos mil años el destino de este país ha estado en función ya sea del predominio de una nación que ejerce el control o del equilibrio de poder entre dos naciones que compiten por ese control.

12

Diferentes Métodos del Equilibrio del Poder

El proceso del equilibrio del poder puede conseguir la disminución del peso de la parte más fuerte o a través de la más liviana.

DIVIDE Y GOBIERNA

El primer método ha logrado su expresión clásica, además de la sición de condiciones onerosas en los tratados de paz y en la traición y a la revolución, en el lema "divide y goberna". Los expedientes se han valido las naciones que han tratado de mantener la debilidad de sus competidores impidiéndoles unir. Las políticas más consistentes e importantes de estos tiempos modernos fueron las de Francia con respecto a Alemania y la política de la Unión Soviética frente al resto de Europa. Del siglo XVII hasta fines de la segunda guerra mundial, un principio fundamental de la política francesa consistió en favorecer la división germano en varios pequeños Estados independientes y en la unificación de esos Estados en una nación unificada. El apoyo de los príncipes protestantes de Alemania, a la Confederación por parte de Napoleón I, a los príncipes del sur de Alemania, a Guillermo III, a los frustrados movimientos separatistas después de la primera guerra mundial o la oposición a la unificación alemana antes de la segunda guerra mundial, son todos hechos que tienen como denominador la atención al equilibrio de poder en Europa. Francia consideraba amenazado por un Estado alemán fuerte, en tanto que la Unión Soviética, desde la década del '20 hasta la actualidad, se ha opuesto enérgicamente a todos los planes orientados a la unificación de Europa, suponiendo que la concentración de la fuerza dual de las naciones europeas en un "bloque occidental" es la causa de la amenaza soviética.

15

La Moral, las Costumbres y el Derecho como Limitaciones al Poder

En el capítulo anterior vimos que el poder es un método imperfecto y poco confiable a los efectos de limitar las aspiraciones de poder en el campo internacional. Si las motivaciones tras la lucha por el poder y la mecánica a través de la que opera fueran todo lo que es preciso conocer acerca de la política internacional, el escenario internacional se parecería al estado descrito por Hobbes, el de "guerra de todos contra todos".¹ La política internacional se encontraría gobernada exclusivamente por las consideraciones de conveniencia política, sobre las que Maquiavelo escribió en forma aguda y franca. En ese mundo, los débiles estarían a merced de los fuertes. La fuerza sería, de hecho, la fuente del derecho.

En la realidad, sin embargo, la propia amenaza de un mundo donde el poder reina no sólo en forma suprema, sino sin rival a la vista, engendra ese tipo de rebelión contra el poder que es tan universal como el propio poder. Para evitar este rechazo, para pacificar el resentimiento y la oposición que surge cuando los impulsos de poder son reconocidos como tales, quienes procuran el poder emplean, como hemos visto, ideologías para disimular sus verdaderos propósitos. Entonces, lo que es realmente una aspiración de poder aparece como algo diferente, como algo que armoniza con los requerimientos de la razón, la moral y la justicia. La sustancia, de la cual las ideologías de la política internacionales no son más que reflejos, debe buscarse en los órdenes normativos de la moral, la costumbre y el derecho.

Desde la Biblia hasta los acuerdos constitucionales de las democracias modernas, la función principal de estos sistemas normativos ha consistido en mantener las aspiraciones de poder dentro de límites socialmente aceptables. Todas las éticas, costumbres y sistemas legales dominantes en la civilización occidental reconocen la ubicuidad de los impulsos del poder y los condenan. Curiosamente, filosofías políticas como las de Maquiavelo y Hobbes, que consideran a la ubicuidad del poder como factor último de la vida social que debe ser aceptado antes

1 *Leviathan*, cap. XIII

que condenado o limitado, han encontrado la desaprobación de la opinión pública prevaleciente. Han omitido la influencia intelectual y práctica que ejercieron las filosofías políticas de San Agustín y de Locke, poderosas fuerzas en el campo de la civilización occidental.

Por otra parte, esa verdadera tradición de la civilización occidental, que intenta limitar el poder del fuerte en beneficio del débil, ha sido considerada como afeminada, sentimental y decadente. Quienes sostienen esta opinión, como Nietzsche, Mussolini e Hitler, no sólo aceptan la voluntad de poder y la lucha por él como hechos sociales elementales, sino que además glorifican sus manifestaciones ilimitadas y postulan la ausencia de límites como un ideal de la sociedad y una regla para la conducta de los individuos. Pero a largo plazo estas filosofías y sistemas políticos, que han hecho de la codicia y de la lucha por el poder sus basamentos se han mostrado impotentes y autodestructivos. Su debilidad pone de manifiesto la fortaleza de la tradición occidental que procura si no eliminar al menos regular y restringir los impulsos de poder, los que, de otro modo, desgrarrarían a la sociedad y entregarián la vida y la felicidad de los débiles a la voluntad arbitraria de los poderosos.

La moral, las costumbres y el derecho intervienen en estos dos aspectos a los efectos de proteger a la sociedad contra la desintegración y al individuo contra la esclavitud y la extinción. Cuando la sociedad o algunos de sus miembros son incapaces de protegerse a sí mismos con su propia fortaleza contra los impulsos de poder de otros —cuando, en otras palabras, se debe acudir al mecanismo del poder, como tarde o temprano ocurre— estos sistemas normativos tratan de suplir la política de poder con sus propias normas de conducta. Este es el mensaje que transmiten los sistemas normativos a los poderosos y a los débiles por igual: el poder superior no otorga derecho moral ni legal para hacer con ese poder todo lo que físicamente sea capaz de hacer. El poder se encuentra sujeto a limitaciones, en interés de la sociedad como conjunto y en interés de sus integrantes individuales, que no son resultado de la mecánica de la lucha por el poder, sino que resultan sobreimpuestas en forma de normas o reglas de conducta por la voluntad de los propios miembros de la sociedad.

Tres clases de normas o reglas de conducta operan en todas las sociedades superiores: la ética, la costumbre y el derecho. Sus rasgos distintivos han sido largamente discutidos en la filosofía y la jurisprudencia. Para el fin de este estudio basta con señalar que cada regla de conducta tiene dos elementos: el mandato y la sanción. Ningún mandato particular es peculiar a cierto tipo particular de norma: "no matarás" puede ser un mandato de la ética, de la costumbre o del derecho. La sanción es la que diferencia estas tres clases de normas de conducta.

"No matarás" es un mandato ético, de la costumbre o del derecho según, dado el caso de violación, se aplique una sanción propia de la ética, de las costumbres o del derecho para castigar al transgresor y evitar futuras violaciones. Si A mata a B y luego experimenta cargos de conciencia o remordimientos, estamos en presencia de una sanción propia de la ética y, a partir de allí, de una norma ética. Si A mata a B y una sociedad no organizada reacciona con espontáneas demostracio-

nes de desaprobación, tales como boicot comercial, ostracismo social o medidas semejantes, entonces estamos frente a una sanción propia de las costumbres y, a partir de allí, de una norma procedente de las costumbres. Si, finalmente, A mata a B y una sociedad organizada reacciona bajo la forma de un procedimiento racional con intervención policial, acusación, juicio, veredicto y castigo, la sanción es de naturaleza legal y la norma, por lo tanto, pertenece a la categoría del derecho.

Todas las sociedades están reguladas por un intrincado conjunto de reglas de conducta de esta clase, que se apoyan o se contradicen unas a otras u operan independientemente. En la medida en que la sociedad otorgue mayor importancia a los intereses y valores que trata de salvaguardar mediante reglas de conducta, más fuertes habrán de ser las sanciones con que castigue la infracción de esas reglas. La sociedad ejerce su mayor presión, y por lo tanto cuenta con mayores posibilidades de imponer sus reglas de conducta contra los integrantes reacios a aceptarlas, cuando acude a todos los tipos de sanciones simultáneamente. Resulta más débil y, por lo tanto, sus sanciones parecen más ineficaces cuando los intereses y valores están garantizados por una sola clase de sanción. En la circunstancia de que una norma de conducta proponga una acción que otra repreuba, el interés o valor en juego dependerá de la fuerza relativa de las sanciones que apoyan los mandatos en conflicto.

Frente a riesgos para su propia existencia derivados de la traición o de la revolución, o ante la amenaza de asesinato a sus integrantes, la sociedad recurre a las tres clases de sanción. Así, la moral, la costumbre y el derecho, mancomunadamente, ofrecen una triple protección a la vida de la sociedad y de los individuos que la integran. El hipotético traidor o el presunto asesino de este modo se ven ante su remordimiento, ante la reacción espontánea de la sociedad —ostracismo, por ejemplo— y ante la pena de la ley. Lo mismo ocurre cuando se trata de la propiedad, la que queda a resguardo tras el triple muro de la moral, la costumbre y el derecho. La sociedad aplica todas las sanciones a los hipotéticos estafadores y ladrones.

Ante casos de valores e intereses menos relevantes, la sociedad puede acudir a un solo tipo de sanción. Ciertas clases de competencia en los negocios o en la política, como la mentira, por ejemplo, sólo tienen sanción moral. La costumbre, por su parte, sólo entra en juego bajo circunstancias extremas: si, por ejemplo, el monto e índole de las mentiras superan la medida tolerable. El derecho habrá de guardar silencio ante una mentira ordinaria; hablará sólo en el caso de una mentira calificada, tal como el perjurio y la estafa, casos en los que la mentira afecta intereses que están más allá de la mera verdad. Por otra parte, las reglas de la moda se imponen exclusivamente por la costumbre, ya que la problemática que implica no es lo suficientemente importante como para que tenga que intervenir la moral y la ley. Finalmente, sólo la ley toma conocimiento de las violaciones a las normas de tránsito. La moral y la costumbre no participan en su control, ya que las sanciones legales son por lo general suficientes como para establecer algún tipo de orden mecánico en un terreno como el del tránsito.

El problema de la fuerza relativa de las diferentes sanciones se torna agudo cuando existe conflicto entre las diferentes reglas de conducta. El ejemplo clásico, abundantemente discutido en la literatura sobre jurisprudencia, de conflicto entre dos reglas del mismo sistema legal es la prohibición del duelo en los códigos penales de algunos países europeos, mientras que los códigos militares de los mismos países obligan a los oficiales a zanjar sus disputas por medio del duelo. Un sistema de ética que nos obliga a obedecer a Dios antes que al hombre y al mismo tiempo a dar al César lo que es del César, plantea un conflicto similar cuando una ley del estado contradice un mandato de Dios. Conflictos de esta clase son particularmente frecuentes en la esfera política. Gobiernos rivales —un gobierno revolucionario y otro legítimo, un gobierno en el exilio y otro traidor— reclaman obediencia a un mismo grupo de gente. Las normas de conducta que se supone debe cumplir un político a menudo están fuera de toda proporción con las normas aplicables a todos los demás miembros de la sociedad. Se considera generalmente que la ética y las costumbres políticas permiten un mayor alejamiento de los principios éticos y de las costumbres generales de la sociedad en ciertas actividades, tales como las "campañas políticas" y las promesas en general.

políticas y las promesas en general.

Los conflictos entre las diferentes normas de conducta son decididos por la presión relativa que cada sanción ejerce sobre la voluntad de los individuos. Dado que es imposible cumplir con todas las normas al mismo tiempo, el individuo tiene que elegir cuál va a acatar y cuál va a violar. La fuerza relativa de estas presiones es, a su vez, la expresión de la fuerza relativa de las fuerzas sociales que apoyan un conjunto de valores e intereses en contra de otros. El orden normativo de la sociedad, cuyo fin consiste en mantener las aspiraciones de poder de sus miembros individuales dentro de límites socialmente aceptables, es en sí mismo el resultado de fuerzas sociales enfrentadas para el dominio de la sociedad a través de su influencia en, por ejemplo, la legislatura o en las decisiones judiciales.

La vida social consiste fundamentalmente en continuas reacciones, que se han vuelto en buena medida automáticas, frente a las presiones que la sociedad ejerce sobre sus miembros a través de las normas de conducta. Ellas vigilan a los individuos de la mañana a la noche y acodian sus acciones a los parámetros sociales. Se puede incluso decir que la sociedad, en tanto fuerza dinámica, no es más que la suma total de sus reglas de conducta imponiendo parámetros de acción a sus miembros. Lo que llamamos civilización en cierto sentido no es más que las reacciones automáticas de los integrantes de una sociedad frente a reglas de conducta mediante las cuales esa sociedad trata que los miembros se ajusten a cierto objetivo standard, limiten sus aspiraciones de poder domesticándolas y pacificándolas en todos los aspectos socialmente importantes. La civilización con la que estamos manejándonos —la occidental— ha conseguido un amplio éxito en este sentido. Sin embargo, contra lo que creyeron muchos escritores de los siglos xix y xx, no ha conseguido eliminar la lucha por el poder de la escena interna reemplazándola con algo diferente y mejor, como puede ser la cooperación, la

armonía, la paz permanente; tampoco está en camino de lograrlo. Este error de concepto acerca del papel que las aspiraciones y la lucha por el poder han desempeñado en la política fue tratado en el tercer capítulo de este libro.

Lo máximo que ha sido capaz de lograr la civilización occidental —que es, como hemos podido comprobar, lo máximo que una civilización puede lograr—, es la mitigación de la lucha por el poder en el campo interno, civilizar sus medios y encaminarla hacia objetivos que, en caso de alcanzarse, reducen al mínimo el grado en que la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad se ven comprometidas en la lucha por el poder. Más particularmente, los toscos métodos de lucha personal han cedido el lugar a instrumentos refinados de competencia social, comercial y profesional. La lucha por el poder se libra no con armas mortales, sino con exámenes de competencia, con pujas por distinciones sociales, con elecciones periódicas para acceder a cargos públicos y privados y, sobre todo, con la competencia por la posesión del dinero y de todas las cosas mensurables en dinero.

En las sociedades de la civilización occidental la posesión del dinero se ha convertido en el más notable símbolo de la posesión del poder. Mediante la competencia para la adquisición del dinero, las aspiraciones de poder de los individuos encuentran un camino civilizado en armonía con las reglas de conducta que subyacen en la sociedad. Las diferentes prohibiciones normativas contra el homicidio y la violencia individual o colectiva de cualquier tipo procuran crear las condiciones imprescindibles para esa reorientación civilizada de la lucha por el poder. Todos los instrumentos sociales y las instituciones relevantes para las diferentes formas de competencia social tienen la finalidad no de eliminar la lucha por el poder, sino de crear sustitutos civilizados para la brutalidad y crudeza de la ilimitada y no reglada lucha por el poder.

En resumen, ésta es la forma en que la ética, las costumbres y el derecho limitan la lucha por el poder en las sociedades de la civilización occidental. ¿Y qué ocurre en la sociedad internacional? ¿Qué reglas de moral, costumbres y derechos son efectivos en el campo internacional? ¿Qué funciones cumplen en la sociedad internacional? ¿Qué clase de ética internacional, de costumbres internacionales bajo la forma de opinión pública mundial y de derecho internacional son los que delimitan, regulan y civilizan la lucha por el poder entre las naciones, del mismo modo en que los sistemas normativos internos afectan la lucha por el poder entre los integrantes de una sociedad particular?

por el poder entre los integrantes de una sociedad particular. Esas y otras de anticipación e intenciones pacíficas, son las bases para la formación de la paz entre naciones y entre las naciones y los individuos. Esas y otras de anticipación e intenciones pacíficas, son las bases para la formación de la paz entre naciones y entre las naciones y los individuos.