

**POLITICA  
ENTRE LAS NACIONES**  
**La lucha por el poder y la paz**  
Hans J. Morgenthau



Sexta edición revisada por Kenneth W. Thompson

---

**Grupo Editor Latinoamericano**  
**Colección Estudios Internacionales**

Hans Morgenthau se desempeñó como profesor en la Universidad de Chicago y en la Universidad de Nueva York. Ha publicado, entre otros, In Defense of the National Interest (1951), The Purpose of American Politics (1960), Politics in the Twentieth Century (1962), A New Foreign Policy for the United States (1969), y Science: Servant or Master? (1972)

Kenneth W. Thompson es actualmente Director del White Burkett Miller Center of Public Affairs en la Universidad de Virginia, donde se ha desempeñado como profesor, lo mismo que en la Universidad de Chicago. Entre sus últimas publicaciones cabe citar: Morality and Foreign Policy (1980), Master of International Thought (1980), The President and the Public Philosophy (1981), Cold War Theories (1981) y Winston S. Churchill Worlds View (1983).

# POLITICA ENTRE LAS NACIONES

---

*La lucha por el  
poder y la paz*

---

Hans J. Morgenthau

*Sexta edición revisada por  
Kenneth W. Thompson*

**GEL**

---

Grupo Editor Latinoamericano  
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

1ª edición - 3.000 ejemplares  
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES  
212-085  
ISBN 950-9432-84-9

Título del original en inglés:  
POLITICS AMONG NATIONS  
The Struggle for Power and Peace

Copyright 1948, 1954, © 1960, 1967, 1973, 1978, 1985 by Alfred A. Knopf, Inc.  
Esta traducción se publica por acuerdo con Alfred A. Knopf, Inc.

Traducción de Heber W. Olivera

3a. Edición.

---

© 1986 by Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Laprida 1183, 1º. (1425)  
Buenos Aires, Argentina. Tel. 961-9135.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

*Colaboraron en la preparación de este libro:*  
Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición, armado y acetatos:  
Tipografía Pompeya S.R.L. Impresión interior: EDIGRAF. Impresión  
de tapa: Imprenta de los Buenos Ayres S.A. Películas de tapa: Foto-  
cromos Rodel. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior  
papel OESPE de 70 gs. y para la tapa cartulina grano fino de 240 gs.,  
provistos por Copagra S.A.

---

## Prólogo

Es muy probable que *Política entre las Naciones* sea la obra que más ha influido en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales a partir de la segunda posguerra, particularmente en los Estados Unidos, país donde se publicó por primera vez en el año 1948 y para el que fue destinada. Resulta prácticamente imposible encontrar un libro de teoría de las relaciones internacionales o de política exterior norteamericana donde no aparezca citada.

Hijo único de una familia judía, Hans Morgenthau, su autor, nació en 1904 en Coburgo, una pequeña ciudad del norte de Bavaria. Ciertamente, la derrota alemana en la Primera Guerra Mundial, la humillante paz de Versalles, la fragilidad política de la República de Weimar y el surgimiento del nazismo, con su carga de racismo y antisemitismo, ejercieron un impacto profundo en el desarrollo de su pensamiento político. En efecto, la tremenda crisis y los avatares políticos por los que atravesó Alemania en las décadas del diez y del veinte contribuyeron de manera decisiva a alimentar el pesimismo de su concepción antropológica, y le ayudaron a descubrir tempranamente el espacio irreductible de la pasión en las relaciones humanas, a desconfiar del racionalismo y del utopismo y a comprender —como él mismo lo expresara— las “complejidades trágicas” de la vida.

En 1923 ingresó a la Universidad de Frankfurt, aunque al poco tiempo, desencantado por “la pedantería de las fútiles diferencias epistemológicas”, se trasladó a la Universidad de Munich, donde estudió Derecho y Filosofía Política. Ya graduado, sus inquietudes académicas, y en buena medida el ascenso vertiginoso del nazismo en su país, lo llevaron a Suiza, donde realizó trabajos de posgrado en el Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra y enseñó Derecho Público en la Universidad de esa misma ciudad. Luego de una estadía como docente en Madrid durante los años 1935-1936, emigró definitivamente a los Estados Unidos en 1937, país en el que aún no tenía, al decir de Thompson, ni amigos ni mecenas, y en el que desarrollaría toda su intensa e influyente carrera académica. Sucesivamente, se desempeñó como profesor e investigador en Brooklyn College (1937-1939), la Universidad de Kansas City (1939-1943), la Universidad de Chicago (1943-1971), el City College de Nueva York (1968-1975) y, hasta su muerte en 1980, en la New School for Social Research de Nueva York.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Una buena semblanza de la vida de Morgenthau puede verse en Thompson, Kenneth W., *Masters of International Thought*, Baton Rouge and London, Louisiana State University Press, 1982, pp. 80-91.

A lo largo de todos estos años, Morgenthau publicó numerosos trabajos, dio infinidad de conferencias, participó en cientos de seminarios, formó varias generaciones de agradecidos estudiantes y ejerció una importante influencia sobre los dirigentes políticos de su país de adopción, convertido, luego de la Segunda Guerra Mundial, en la potencia mundialmente más poderosa de todos los tiempos y, en consecuencia, en una nación "peligrosa y vulnerable, temida y temerosa".<sup>2</sup>

Fundamentalmente por *Política entre las Naciones*, Hans Morgenthau ha sido considerado con toda justicia el padre del realismo político en los Estados Unidos. Según la respetable opinión de Reinhold Niebuhr —otra de las figuras clave del realismo norteamericano— el autor de este libro y de otras obras importantes sobre relaciones internacionales fue "el más brillante y más autorizado" de los estudiosos de la política internacional inscriptos en esta escuela del pensamiento político moderno.<sup>3</sup>

Tal como lo señala el propio Morgenthau en el segundo capítulo del libro, *Política entre las Naciones* tiene dos propósitos: uno teórico y otro empírico-normativo. El primero, procura identificar y comprender las fuerzas "atemporales" que determinan las relaciones políticas entre los Estados-naciones; el segundo, proporcionar un mapa de ruta para el diseño y puesta en práctica de la política exterior, en especial la de Estados Unidos en el escenario internacional de la segunda posguerra, caracterizado —en palabras de Morgenthau— por una "triple revolución": el reemplazo del sistema multipolar europeo por un sistema bipolar, cuyos centros están fuera de Europa; la bifurcación de la "unidad moral" del mundo en dos sistemas de pensamiento y acción incompatibles y antagónicos que se disputan la lealtad de los hombres; y, finalmente, el desarrollo de la tecnología nuclear que, por primera vez en la historia de la humanidad, puede llevar a la destrucción universal.

En relación con su contenido teórico, *Política entre las Naciones* es, entre todas sus obras, la que analiza en forma más sistemática dos cuestiones centrales para la escuela realista: el fenómeno del poder en la política internacional —concepto que considera clave para entender y explicar las relaciones internacionales— y la obstinada e irremediable continuidad de la lucha por el poder en todo tiempo y espacio, que adquiere por ello —en la perspectiva del autor— la categoría de supra-histórica. De tal manera, rechaza de plano las visiones utópicas que suponen que "el orden social no llega a estar a la altura de los patrones racionales" por falta de conocimiento, por atavismos que inhiben el progreso de la civilización internacional, por la obsolescencia de las instituciones sociales o por la perversión de ciertos individuos. Totalmente descreído de estos argumentos, Morgenthau, en cambio, sostiene que la imperfección del mundo encuentra sus causas en tres esencias —en

<sup>2</sup> Adjetivos empleados por Morgenthau en la página 36 de este libro para calificar a los Estados Unidos de la inmediata segunda posguerra.  
<sup>3</sup> Citado por Smith, Michael Joseph, en *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge and London, Louisiana, State University Press, 1986, p. 134

el sentido de la filosofía clásica— inmodificables: el egoísmo y el deseo de poder de los hombres; la definición de los intereses nacionales de los Estados en términos de poder; y la naturaleza anárquica del sistema internacional, que lleva a que la única garantía efectiva de una "paz inestable" —para usar una conocida expresión de Aron— sea el mecanismo del equilibrio de poder y no el derecho internacional, dado que sólo el poder puede frenar al poder. En consecuencia, el analista político y el hombre de acción deben comprender "las fuerzas inherentes a la naturaleza humana" y "no luchar contra ellas", como proponen ingenuamente los miembros de las escuelas idealistas, cuyos prejuicios les impiden apreciar —como diría Herz— los problemas que surgen del "dilema seguridad y poder". Para Morgenthau es imposible escapar "del mal del poder, independientemente de lo que uno haga".<sup>4</sup>

Este análisis descarnado de la lucha por el poder, de su recurrencia y limitaciones, fue acompañado de una dura crítica a la creencia "cientificista" en el "poder de la ciencia para resolver todos los problemas y, particularmente, todos los problemas políticos que el hombre enfrenta en la edad moderna".<sup>5</sup> Al respecto, sus cuestionamientos más agudos fueron expresados con anterioridad a la publicación de *Política entre las Naciones*, en otra obra fundamental del año 1946, titulada *El hombre científico versus la política del poder*, en donde destaca la incapacidad del "cientificismo" para comprender la naturaleza del hombre, la naturaleza del mundo, y la naturaleza de la razón misma. En sus propias palabras, el error fundamental del racionalismo es su percepción de que el mundo entero está "...dominado por la razón, una fuerza independiente y autosuficiente que, tarde o temprano, no puede fracasar en la eliminación de los vestigios aún remanentes de la sinrazón". Desde esta perspectiva, el mal sería entonces —agrega Morgenthau— "...una mera cualidad negativa, la ausencia de algo cuya presencia sería buena... Este monismo filosófico y ético, que es tan característico del modo racionalista de pensar, es una desviación de la tradición del pensamiento occidental. En esta tradición Dios es desafiado por el Diablo, quien es concebido como un elemento necesario y permanente en el orden del mundo".<sup>6</sup>

Este pensamiento de pura cepa realista fue la base filosófica utilizada por Morgenthau para desarrollar la parte empírico-normativa de su obra, que tiene, como quedó dicho, un destinatario privilegiado: los políticos norteamericanos responsables de la formulación y realización de la política exterior. Situado en la vereda de enfrente de las "ilusiones utopistas", criticó, de manera severa, a quienes, desde la academia y la política práctica, todavía se aferraban al viejo ideario aislacionista y al pacifismo y al racionalismo sobre los que se había fundado históricamente la ideología política norteamericana, sin comprender el tamaño de las responsabilidades internacionales que Estados

<sup>4</sup> Morgenthau, Hans, *Scientific Man Vs. Power Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1946, p. 201.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. vi.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 204.

Unidos, por su situación de primera potencia en el orden mundial de posguerra, estaría obligado a asumir en forma inexorable. En definitiva, el objetivo principal del autor alemán es mostrar a un país, aún dominado por la idea del "excepcionalismo" norteamericano —basada en el carácter único de la experiencia histórica de Estados Unidos y en el no involucramiento del país en los conflictos mundiales del siglo XIX— que resultaría a la vez vano y peligroso todo intento de retornar al pasado automarginándose del juego de la política internacional. Antes bien, ahora la historia, ineludiblemente, requería que Estados Unidos no sólo comprendiera la esencia de ese juego sino que, además, participara en el mismo, estableciera sus reglas y controlara y ordenara su complejo desarrollo.

Naturalmente, las ideas de Morgenthau, enraizadas en la tradición de Tucídides, Maquiavelo y Hobbes, chocaron frontalmente con los criterios ordenadores del "American dream". Esto es, con la fe incommovible en el poder de la ciencia para realizar un orden político racional y moral, derivado de principios abstractos y universalmente aceptados y con la visión liberal de un mundo integrado por Estados-naciones en armonía natural de intereses, vinculados comercialmente y gobernados por una "ruling class" elegida democráticamente por una ciudadanía educada y esclarecida.<sup>1</sup>

En un principio la mayoría de los académicos norteamericanos —socializada en los supuestos del utopismo y del racionalismo— reaccionó despectiva y agriamente contra los argumentos de Morgenthau, a quien criticaron "su manera alemana de ver las cosas". También se disociaron de ella los políticos, que no encontraron en los textos de Morgenthau frases provechosas para inspirar sus discursos. El interés nacional definido en términos de poder resultaba poco atractivo a una clase política y a una opinión pública acostumbradas a ver la política en términos de causas más elevadas. Sin embargo, a partir de fines de la década del cuarenta, de la mano de la agudización de la Guerra Fría y de la ruptura, por el peso de los hechos, del "liberal approach", la obra de Morgenthau logró rápidamente abrirse paso en el mundo académico y político norteamericano y sentó las bases —junto a los escritos de Niebuhr y Kennan— para el desarrollo de la escuela realista en los Estados Unidos, hoy largamente dominante, aunque en buena parte remozada.

Más aún, muchos de sus apasionados lectores —como sucede inevitablemente— fueron más allá de las enseñanzas del maestro, sin escuchar sus advertencias sobre la necesidad de utilizar moderada y prudentemente los recursos de poder. En el marco de la Guerra Fría, supusieron erróneamente que el enorme poderío norteamericano de posguerra justificaba una definición extensiva y prácticamente ilimitada del interés nacional y, por consiguiente, de los compromisos de Estados Unidos en el mundo. Este realismo de cruzada —deplorado *ad nauseam*

<sup>1</sup> Ver Hoffman, Stanley, *Realism and Its Discontents*, The Atlantic, noviembre de 1985, p. 132.

por Morgenthau— tarde o temprano, como efectivamente ocurrió, estaba condenado a sufrir un Vietnam. A diferencia de los cruzados de la Guerra Fría, Morgenthau tuvo siempre presente la cuestión de las limitaciones en el uso del poder y, al igual que Lippmann, comprendió perfectamente los peligros de definir los intereses nacionales sin guardar relación con los recursos reales y potenciales disponibles. Por ello, se opuso de entrada a la guerra de Vietnam y a la utilización obsesiva del anticomunismo como criterio ordenador de la política exterior, o denunció, por ejemplo, el sin sentido de la "superioridad nuclear" o las estrategias que han sugerido la posibilidad de pelear "guerras nucleares limitadas", ignorando la diferencia existente entre las armas nucleares y las convencionales.<sup>1</sup>

Vale apuntar que en América Latina —particularmente en las escuelas militares— la obra de Morgenthau sirvió para alimentar algunas lamentables concepciones geopolíticas que sirvieron a sus cultores para azuzar absurdamente los conflictos fronterizos y las rivalidades entre los países del área. También en este caso, sus discípulos latinoamericanos fueron más papistas que el Papa, o sólo leyeron aquello que más les convenía para engrosar sus prejuicios o poner en práctica sus políticas, las más de las veces en función de intereses meramente personales o facciosos. Sin embargo, al contrario de lo que suele creer la mayoría de sus apresurados —o interesados— lectores en América Latina, Morgenthau nunca fue —como señala con acierto Hoffmann— un "apóstol" del conflicto. Al respecto, es preciso recordar que más de la mitad de este libro está dedicada a exponer extensamente una serie de valiosas reflexiones sobre los límites en el ejercicio del poder y el problema de la paz. Así, en su mundo de "lucha por el poder" pero también "por la paz", como reza el subtítulo del libro, Morgenthau asigna un rol de primer orden a la diplomacia a la que considera como el "mejor medio", aunque "insuficiente", para mantener la "situación precaria de la paz" que nos ofrece una sociedad de naciones soberanas". Con un dejo extrañamente idealista, el libro concluye que la paz internacional podrá ser tan segura como la doméstica sólo cuando las naciones hayan subordinado a una autoridad superior los medios de destrucción masiva que la tecnología moderna ha puesto en sus manos, es decir, cuando hayan cedido su soberanía.

Es claro que la teoría de Morgenthau, escrita en el momento de incubación de la Guerra Fría, no alcanza para dar cuenta de la complejidad de los fenómenos y procesos que signan al orden mundial de fines de los años ochenta, cuyos perfiles y áreas de problemas centrales difieren de manera importante de aquéllos que signaron al mundo de la posguerra. Por consiguiente, desde diversos ángulos y perspectivas, incluyendo un extenso espectro que abarca desde el neomarxismo y la teoría del imperialismo hasta las escuelas neo-realistas a la Waltz, centenares de autores —particularmente a partir de fines de la década del sesenta— se han ocupado de marcar las falencias y falacias del

<sup>1</sup> Ver *ibid.*, y Thompson, *ob. cit.*, p. 86.

paradigma de Morgenthau, como, por ejemplo, el monismo del poder, la concepción de un interés nacional supuestamente autoevidente, guía y criterio infalible de una política racional, la inadecuada separación entre política exterior y política interna, la visión del Estado-nación como un actor racional y unificado, su incapacidad para comprender y explicar la cuestión del cambio en la política y economía mundiales, la obsolescencia de la división entre "alta" y "baja" política y, estrechamente relacionado con este último punto, la ignorancia o relativización excesiva de la dimensión económica de las relaciones internacionales.

Por cierto, la mayoría de estas críticas tiene argumentos muy fuertes en su favor. Sin embargo, pese a ellos y a los feroces embates recibidos por la escuela realista a raíz de las transformaciones producidas en el sistema internacional en los últimos treinta años —interdependencia creciente, proliferación de actores estatales y no estatales, advenimiento de problemas globales, entre otros—, el "núcleo central" —como diría Lakatos— de esta teoría aún sigue dando una dura pelea en el campo teórico. Además, los supuestos básicos del realismo, aunque modificados y ampliados en relación a su versión morgenthauiana, continúan dominando las visiones del mundo y guiando los pasos de los dirigentes políticos de los países —capitalistas y socialistas— que ocupan los primeros escalones de la estratificación internacional. De tal manera, el realismo sigue prevaleciendo tanto en el campo teórico como en la política práctica. Aunque más no sea por este solo hecho la lectura —o relectura— de este libro a la luz de las recientes transformaciones del sistema internacional bien vale la pena. Si a ello se agregan los incuestionables méritos de la obra, tanto en sus formulaciones teóricas cuanto en sus contenidos de política práctica, esta edición revisada y actualizada de *Política entre las Naciones* es un punto de partida incomparable para quienes quieran adentrarse en la comprensión de la incesante y elusiva lucha de los Estados-naciones "por el poder y la paz".

Roberto Russell

Buenos Aires, agosto de 1989.

## Prefacio

Luego de la segunda guerra mundial, como graduado de la Universidad de Chicago, tuve el privilegio de trabajar junto al profesor Morgenthau en carácter de investigador asistente. Más tarde, nos aplicamos a la preparación de un libro de texto titulado *Principles and Problems of International Politics*. Fue él quien tuvo la principal responsabilidad en mi regreso a la Universidad, a comienzos del '50, como miembro del departamento de Ciencias Políticas. Cuando se acordó que yo debía editar un *festschrift* en su honor, trabajamos juntos en la identificación de sus primeros estudiantes, colegas y amigos especialmente familiarizados con sus escritos. En los últimos años, cuando nuestras actividades profesionales nos trajeron a Nueva York, mantuvimos frecuentes contactos y largas discusiones. Como miembro de varios consejos asesores, contribuyó significativamente a los programas de la Fundación Rockefeller, para los que también yo trabajé. Pocas semanas antes de morir, presentó una ponencia sobre la presidencia y la política exterior ante el Miller Center de la Universidad de Virginia. Tanto en el aspecto personal como en el profesional, nuestra amistad y colaboración intelectual continuó hasta sus últimos días.

Aquella estrecha relación determinó que la preparación de la sexta edición de su clásico *Política entre las Naciones* resultara al mismo tiempo sencilla y más difícil. Por una parte, me había mantenido razonablemente familiarizado con la evolución de su pensamiento desde la publicación de *Scientific Man vs. Power Politics* hasta la revisión, poco antes de su muerte, de ciertos ensayos inéditos. Cuando Bertrand W. Lummus, Senior Editor del College Department de la Random House, me invitó a preparar una nueva edición de *Política*... me sentí seguro de poseer el conocimiento necesario para la tarea. Por otra parte, al realizar la revisión y corrección de los últimos escritos del profesor Morgenthau, descubrí nuevos e importantes desarrollos en las etapas finales de su trabajo que hasta entonces me eran desconocidos. De no mediar su honestidad, habría resultado sorprendente que adoptara como principio rector no la defensa de una posición intelectual, sino "la búsqueda de la verdad".

Fiel a mi descubrimiento de continuos desarrollos en su pensamiento, en esta edición he procurado, en los casos posibles, dejar que Morgenthau hable por sí mismo. Gracias a la colaboración de sus hijos Susanna y Matthews, mi asistente y yo hemos tenido acceso a sus papeles, que se hallan en la Alderman Library de la Universidad de Virginia. Peter Gellman ha sido un incansable colaborador en la búsqueda de nuevos escritos, éditos e inéditos, donde se abordaban los más urgentes problemas

## 8 Prefacio

que enfrentaba la humanidad en las décadas del '70 y del '80. En su prefacio a la quinta, y revisada, edición, Morgenthau escribió que aquella edición continuaba "en un estilo orgánico y casi inevitable el trabajo de las ediciones anteriores". Siempre atento al hecho de que su gran logro fue el hallazgo de una integridad a través de las sucesivas ediciones, procuré preservarle acudiendo a rumbos que habrían sido intransitables sin el uso de sus propios escritos. También consulté borradores, cartas a los editores y su correspondencia profesional.

Al mismo tiempo, la quinta edición tuvo que ser puesta al día y revisada para que reflejara los cambios que habían ocurrido desde la muerte del profesor Morgenthau. Gellman y yo hemos tratado de reemplazar la información factual y los datos en los casos necesarios, aunque reconociendo que aún mientras realizábamos nuestro trabajo las mareas de la historia se encargaban de volver obsoleta alguna información nuestra sobre tópicos tales como población, producción industrial, decisiones de la Corte Internacional de Justicia y acciones de las Naciones Unidas. En cuanto a temas como derechos humanos, déntete y el problema nuclear realicé sustanciales revisiones, introduciendo, donde era posible, fragmentos de los propios escritos de Morgenthau. Dado que su pensamiento era tan creativo y sutil, ningún albacea literario puede manifestar con seguridad que Morgenthau habría formulado y presentado sus puntos de vista dentro del contexto en que aparecen aquí. Sólo puedo afirmar que he tratado de ser fiel a su filosofía y a sus opiniones sobre problemas y políticas tal como las he entendido.

KENNETH W. THOMPSON  
Charlottesville, Virginia

# PRIMERA PARTE

---

## Teoría y Práctica de la Política Internacional



---

## 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. |

| 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 pluralistas. 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 trance 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 nitida 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, solo 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 tallas 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 desencontrarían.

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 "ministados" 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".<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> "Mores of the Present and Future", en *War and Other Essays*, New Haven, Yale University Press, 1911, pág. 159.

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 vérselas 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;<sup>2</sup> 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 irracionalidades 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

<sup>2</sup> *Scientific Man versus Power Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1946.

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

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.<sup>4</sup>

Sin embargo, el tipo de interés determinante de las acciones políticas en un periodo 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-

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 manipuleo 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.

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

<sup>4</sup> Marianne Weber, *Max Weber*, J. C. B. Mohr, Tubingen, 1926, págs. 347-48. Véase también Max Weber, *Gesammelte zur Religionssoziologie*, J. C. B. Mohr, Tubingen, 1920, pág. 252.

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 encefaleado 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.<sup>5</sup>

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-

<sup>5</sup> 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, pág. 979 y siguientes. Véanse además Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. 1 y *The Decline of Democratic Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1962, pág. 79 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 convenciones 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.\* 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.

\* Véanse páginas 37 y siguientes.

## 2

### La Ciencia de la Política Internacional

#### COMPRESION DE LA POLITICA 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. Solo tardía y recientemente hemos visto estudiantes apli-

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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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:

<sup>1</sup> *American Journal of International Law*, vol. 39, 1945, págs. 369/70.

<sup>2</sup> *Proceedings of the Eight Conference of Teachers of International Law and Related Subjects*, Carnegie Endowment for International Peace Washington, 1946, pag. 66.

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.<sup>3</sup>

#### 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"<sup>4</sup> Una teoría de la política internacional debe estar constantemente en guardia contra esa "interpretación forzada y parcial" de los hechos políticos.

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

<sup>4</sup> *The Essays of Michel de Montaigne*, editado y traducido por Jacob Zeitlin, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1936, vol. III, pag. 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 delineadas 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 superponen 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 disparas? ¿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 concesión 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 intolérable 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 quedará 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". Solo 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 endeble, 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?<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> La falibilidad 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 Maquiavelo al general J. P. 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. Vease *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%.<sup>6</sup> 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.

#### COMPRESION 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.<sup>7</sup>

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

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

<sup>7</sup> 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*, 4ª edición, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1964, pág. 539.

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 E.E.U.U. 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 autorregulatorio 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?

# SEGUNDA PARTE

---

*La Política  
Internacional  
como Lucha  
por el Poder*

---

## Poder Político

### ¿QUE ES EL PODER POLITICO? <sup>1</sup>

#### 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

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 policíaca, 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

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

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 equiparlo a las amenazas que han tenido éxito o a la persuasión y el abandono del carisma. Este abandono, como veremos,<sup>3</sup> 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 decaimiento 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...<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> De este modo la afirmación de que A tiene, o desea tener, poder

<sup>3</sup> Véase el capítulo seis.

<sup>4</sup> Gunnar Westin, *Negotiations About Church Unity, 1628-1634*, Almquist and Wiksell, Uppsala, 1932, pág. 208. Se ha modernizado la ortografía.

<sup>5</sup> 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 Rin 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 sólo 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.<sup>6</sup> Partidarios del libre comercio como Cobden<sup>7</sup> y Proudhon<sup>8</sup> 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".<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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".<sup>11</sup>

Si bien volveremos más adelante sobre estas teorías y las expectativas que suscitaron,<sup>12</sup> 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

<sup>6</sup> *Emancipate Your Colonies*, Robert Heward, Londres, 1930.

<sup>7</sup> "¡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 trasponen su confin 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.

<sup>8</sup> "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.

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

<sup>10</sup> *New York Times*, 19 de noviembre de 1943, pág. 1.

<sup>11</sup> *House of Commons Debates*, quinta serie, 1946, vol. 419, pág. 1262.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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".<sup>15</sup>

Dejando de lado las condiciones sociales particulares, el argumento

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

<sup>14</sup> 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 Albee, *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.

<sup>15</sup> M. Ostrogorsky, *Democracy and the Organization of Political Parties*, The Macmillan Company, Nueva York, 1962, 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".<sup>16</sup> O como lo expresó Tolstoy "...para Dolokhov el proceso de dominar otra voluntad era un placer, una costumbre y una necesidad".<sup>17</sup>

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-

pletamente ajeno a la tiranía. Comúnmente se entiende por tirano a quien oprime 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.<sup>18</sup>

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 desembozada, 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 aquellas que ya se habían visto bajo el nombre de política. No obstante, la política en su forma aristocrática —esto es, abierta y

<sup>16</sup> Tucídides, libro V, párrafo 105.

<sup>17</sup> León Tolstoy, *Guerra y Paz*, libro octavo, cap. XI.

<sup>18</sup> John of Salisbury, *Policraticus*, 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 ajenez de la política exterior norteamericana 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 aquella 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 desdeñar 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".<sup>19</sup>

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. Colhoun, 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".<sup>20</sup> 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 emprendería 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.

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

<sup>20</sup> "The Conquest of the United States by Spain", *Essays of William Graham Sumner*, Yale University Press, New Haven, 1940, vol. 11, 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. Solo 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.<sup>21</sup>

"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".<sup>22</sup> 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".<sup>23</sup>

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 reemplazara 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".

<sup>21</sup> "Idée generale de la revolution au dix-neuvième siècle". *Oeuvres complètes*, IX, 1868, pag. 390. Véase también *La Guerre et la paix*, E. Dentu, Paris, 1961.

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

<sup>23</sup> *Union Now With Britain*, Harper and Brothers, Nueva York, 1941, pag. 197.

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> El concepto de "frontera natural" —que tuvo una connotación estratégica 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 surge 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 "fortuita 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.<sup>26</sup> 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, escribía 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".<sup>27</sup>

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

<sup>24</sup> *Knowledge for What?*, Princeton University Press, Princeton, 1939.

<sup>25</sup> Louis Bara, *La Science de la paix* 1872.

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

<sup>27</sup> "Pacifism: Its Meaning and Its Task", en Gooch, *op. cit.*, págs. 22/23.



seguramente no las últimas, manifestaciones de esta moderna tendencia intelectual.<sup>28</sup>

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 dificultosa 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? Permitásenos 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

<sup>28</sup> Cf. Charles A. Beard, *A Foreign Policy for America*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1940, págs. 96/99. "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 conitaron 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: equilibrese 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 Reformes" esta manera de pensar:

Una 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...<sup>29</sup>

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 periodos de insania 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.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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? Prohíbanse, 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

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

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 "cientistas" 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, prosaico 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

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 italo-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.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 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 Statu 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.<sup>32</sup> 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

<sup>32</sup> 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.

exterior tendiente a conservar el poder y evitar el cambio de la distribución de poder en su favor, en última instancia desarrolla una política de statu quo. Por su parte una nación con una política exterior orientada a la adquisición de un mayor poder mediante un cambio en la estructura de poder existente —cuya política exterior, para decirlo con más claridad, procura un cambio favorable en el statu quo del poder— lleva a cabo una política imperialista. Finalmente, una nación cuya política exterior tiende a mostrar el poder que posee, para mantenerlo o incrementarlo, desarrolla una política de prestigio.<sup>2</sup> Debe aclararse que estas formulaciones son de índole provisional y pasibles de un mayor perfeccionamiento.<sup>3</sup>

El concepto statu quo deriva de *statu quo ante bellum*, término diplomático que se aplicaba a las cláusulas de estilo en los tratados de paz que proveían a la evacuación de un territorio de tropas enemigas con la consecuente restauración de la soberanía de preguerra. De este modo, los tratados de paz con Italia<sup>4</sup> y Bulgaria<sup>5</sup> al final de la segunda guerra mundial indicaban que "todas las fuerzas armadas de las potencias aliadas y asociadas abandonarían el territorio de la nación particular tan pronto como sea posible y de ningún modo más allá de los noventa días de la entrada en vigencia de este tratado". Lo que implica que dentro de este tiempo límite, debía restablecerse el *statu quo ante bellum* en el territorio que correspondiera.<sup>6</sup>

La política de statu quo tiende al mantenimiento de la estructura de poder existente en un determinado momento de la historia. Puede señalarse que cumple una función análoga a la de la política conservadora en el campo interno. El momento histórico particular que sirve de

<sup>2</sup> No hay desviación de este triple modelo cuando a veces una nación cede poder sin que sea físicamente obligada a hacerlo, como Inglaterra lo hizo en 1947 en favor de India y como Estados Unidos lo ha hecho en varias ocasiones con respecto a países de América Latina. En esos casos, la nación se comporta como un jefe militar que bajo ciertas circunstancias puede retirarse, ya que el frente se encuentra demasiado diversificado o sus líneas de comunicación se ven amenazadas o porque necesita reagrupar fuerzas para un ataque posterior. Del mismo modo, una nación puede abandonar una posición de poder demasiado vulnerable si está convencida de que no podrá sostenerla por mucho tiempo. O puede cambiar una modalidad de dominio por otra, por ejemplo el dominio militar por el político o el dominio político por el económico (un ejemplo bien conocido es el del cambio de la política del buen vecino por la política del garrote). También puede ocurrir que un cambio en los objetivos de la política exterior haga necesaria la concentración del esfuerzo en otra parte. De todos modos, la cesión voluntaria de poder no debe ser considerada como indicador de falta de interés en el poder; el retiro del jefe militar tampoco es índice de que no está interesado en la victoria.

<sup>3</sup> Debe señalarse muy especialmente que estos modelos de la política internacional no necesariamente corresponden a propósitos deliberados de los estadistas o de los respectivos ejecutores de la política internacional. Estadistas y ejecutores pueden no siempre ser conscientes del carácter real de las políticas que desarrollan. Más particularmente, una nación puede intentar desarrollar una política de statu quo y, sin darse cuenta, encontrarse embarcada en una política imperialista. Esto ha sido dicho acerca de los ingleses, que adquirieron su imperio en un "raptó de ensimismamiento". En lo que sigue sobre este punto en el texto, nos referimos exclusivamente al carácter real de la política desarrollada y no a los motivos de aquellos que las llevan a cabo.

<sup>4</sup> Véase el artículo 73, *New York Times*, 18 de enero de 1947, pág. 26.

<sup>5</sup> Véase artículo 20, *ibid.*, pág. 32.

<sup>6</sup> Para un mayor número de antiguos ejemplos, véase Coleman Phillipson, *Termination of War and Treaties of Peace*, E. P. Dutton and Company, Nueva York, 1916, págs. 223 y siguientes.

punto de referencia para la política de statu quo es frecuentemente el final de una guerra, cuando la distribución del poder ha sido establecida en algún tratado de paz. Ocurre de este modo porque el propósito principal de los tratados consiste en formular en términos legales la modificación del poder que trajeron aparejados la victoria y la derrota en la guerra precedente y asegurar la estabilidad de la nueva distribución del poder mediante instrumentos legales. Por lo tanto la característica distintiva de una política de statu quo es que aparezca como defensora del tratado de paz que dio fin a la última guerra general. Los gobiernos europeos y los partidos políticos que llevaban a cabo una política de statu quo entre 1815 y 1848, en última instancia defendían el tratado de paz de 1815, que puso fin a las guerras napoleónicas. Por lo tanto, actuaron principalmente como garantes de un tratado de paz, es decir, del Tratado de París de 1815.

En este sentido, la relación entre la política de defensa del statu quo de 1815, el Tratado de París y la Santa Alianza es semejante a la relación existente entre la política en favor del statu quo de 1918, los tratados de paz de 1919 y la Liga de las Naciones. La estructura de poder, tal como se manifestaba al final de la primera guerra mundial, obtuvo expresión legal en los acuerdos de paz de 1919. El principal propósito de la Liga de las Naciones pasó a ser el mantenimiento de la paz mediante la conservación del statu quo de 1918, según se había asentado en los acuerdos de paz de 1919. El artículo 10 del Pacto de la Liga, que obligaba a sus miembros "a respetar y defender contra la agresión externa la integridad territorial y la independencia política de todos los miembros de la Liga", reconocía que era uno de los propósitos de la Liga la conservación del statu quo territorial según fuera establecido en los acuerdos de paz de 1919. En consecuencia, durante el periodo entre ambas guerras mundiales, la lucha por y contra el statu quo fue el principal combate para defender u oponerse a las disposiciones territoriales del Tratado de Versalles y su garantía en el artículo 10 del Pacto de la Liga. Por lo tanto fue coherente que las naciones que encabezaban la oposición al statu quo establecido en 1919 cortaran sus relaciones con la Liga de las Naciones (Japón en 1932, Alemania en 1933 e Italia en 1937).

La política de statu quo no sólo se manifiesta en los tratados de paz y en las organizaciones internacionales que los apoyan. Las naciones que aspiran al mantenimiento de determinada distribución de poder pueden usar como instrumento tratados especiales, como el "tratado de las nueve potencias acerca de los principios y políticas a seguir en asuntos concernientes a China", celebrado el 6 de febrero de 1922 en Washington,<sup>7</sup> o el "tratado de mutua garantía entre Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia", celebrado en Locarno el 6 de octubre de 1925.<sup>8</sup>

El tratado de las nueve potencias transformó la política norteamericana de "puertas abiertas" hacia China en una política multilateral que

<sup>7</sup> *United States Treaty Series*, N° 671, Washington, 1923.

<sup>8</sup> *American Journal of International Law*, vol. 20, 1926, suplemento, pág. 22.

las naciones mayormente interesadas en el comercio con China, y la propia China, se comprometieron a apoyar. Su principal objetivo consistía en estabilizar la distribución de poder (con respecto a China) que existía por entonces entre las naciones signatarias. Esto significaba que los derechos especiales que algunas naciones —especialmente Inglaterra y Japón en ciertas partes del territorio chino, como Manchuria y varios puertos— habían adquirido no solamente deberían permanecer intactos, sino que además ningún otro derecho de esas características debería ser otorgado por China a ninguna de las naciones signatarias.

El Tratado de Locarno de mutua garantía aspiraba a complementar la garantía general del statu quo territorial de 1918, contenido en el artículo 10 del Pacto de la Liga, con otro especial acerca de las fronteras occidentales de Alemania. El artículo 1º del Tratado se refería expresamente a la garantía del "mantenimiento del statu quo territorial resultante de las fronteras entre Alemania y Bélgica y entre Alemania y Francia".

Frecuentemente los tratados de alianza tienen la función de conservar el statu quo en ciertos aspectos. Así, luego de la victoriosa conclusión de la guerra contra Francia y la fundación del imperio alemán en 1871, Bismarck trató de proteger la recientemente conquistada posición de predominio alemán en Europa mediante alianzas orientadas a prevenir una guerra de revancha por parte de Francia. En 1879, Alemania y Austria celebraron una alianza para la mutua defensa contra Rusia y en 1894 Francia y Rusia acordaron celebrar una alianza defensiva contra la coalición austro-germana. Los mutuos temores de que la otra alianza propiciara el cambio del statu quo aunque aparentara mantenerlo fueron una de las principales razones que dieron origen a la conflagración general de la primera guerra mundial.

Los tratados de alianza que Francia celebró con la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia y Rumania durante el período entre ambas guerras mundiales intentaban mantener el statu quo, en vistas de un posible intento alemán por cambiarlo. Tratados similares entre Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania y el tratado entre Checoslovaquia y la Unión Soviética tuvieron el mismo propósito. La ineficacia de esas alianzas cuando fueron puestas a prueba entre 1935 y 1939 fue una de las razones del ataque alemán a Polonia en 1939. La alianza anglo-polaca del 5 de abril de 1939 fue el último intento, antes de la ruptura de las hostilidades, por preservar por lo menos el statu quo territorial en la frontera oriental de Alemania. En la actualidad, las alianzas que la Unión Soviética ha celebrado con los países de Europa oriental y las que los países de Europa Occidental han establecido entre sí y con los Estados Unidos se orientan análogamente al mantenimiento del statu quo tal como fue establecido en las respectivas regiones europeas por la distribución del poder a fines de la segunda guerra mundial.

La manifestación de política de statu quo que ha tenido la mayor importancia para Estados Unidos y que se ha convertido en piedra basal de sus relaciones exteriores es la Doctrina Monroe. Una declaración unilateral del presidente Monroe en su mensaje anual al Congreso del 2 de diciembre de 1823 establece los dos principios esenciales de cualquier

política de statu quo. Por una parte, estipula respecto a la parte que le cabe a Estados Unidos dentro de la distribución de poder existente en el hemisferio occidental: "No hemos interferido ni interferiremos en las colonias o dependencias de cualquier potencia europea". Por otra parte, proclama la resistencia al cambio por parte de Estados Unidos en todo lo que tenga que ver con la distribución del poder entonces existente, especialmente si proviniera de una nación no americana. "Pero en los gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen... no podemos considerar cualquier interferencia con la finalidad de oprimirlos o avasallar de cualquier otro modo sus destinos por parte de una potencia europea; actos de esta índole significarían una manifestación de enemistad hacia Estados Unidos". Por su parte, el presidente Franklin D. Roosevelt manifestó en un discurso ante el cuerpo gubernativo de la Unión Panamericana el 12 de abril de 1933: "La Doctrina Monroe se orienta y se orienta contra la anexión, cualquiera fuera la modalidad de dominio, de territorio adicional en este hemisferio por parte de cualquier potencia no americana".<sup>9</sup>

Hemos dicho que la política de statu quo tiende al mantenimiento de la distribución de poder tal como existe en un momento particular de la historia. Esto no significa que tenga que oponerse necesariamente a todo cambio. Si bien no se opone al cambio en general, por el contrario se opone a cualquier cambio que signifique la modificación de la relación de poder entre dos o más naciones, reduciendo, por ejemplo, la primacía de A a un segundo plano y llevando a B a la posición anteriormente sostenida por A. Los ajustes menores en la distribución de poder pueden, sin embargo, mantener intactas las posiciones de poder relativo de las naciones involucradas y ser completamente compatibles con la política de statu quo. La compra del territorio de Alaska por parte de Estados Unidos, por ejemplo, no afectó el statu quo existente entonces entre Estados Unidos y Rusia, puesto que la tecnología de las comunicaciones y de la guerra conocidas en aquel momento no incidía para nada en la distribución de poder entre ambas potencias.

Del mismo modo, al adquirir las Islas Vírgenes a Dinamarca, Estados Unidos no se embarcó en una política orientada a cambiar el statu quo con respecto a las naciones centroamericanas. Si bien esa adquisición mejoró en gran medida la posición estratégica de Estados Unidos en lo que tenía que ver con su acercamiento al Canal de Panamá, este hecho no modificó sustancialmente las posiciones relativas de poder ni de Estados Unidos ni de las naciones centroamericanas. La adquisición de las Islas Vírgenes puede haber contribuido al fortalecimiento de la ya por entonces dominante posición estadounidense en el Caribe; pero no lo hizo y, por lo tanto, fue compatible con una política de statu quo. También puede decirse que, al fortalecer la preponderancia de Estados Unidos sobre las repúblicas centroamericanas, realmente reforzó la distribución de poder entonces existente y así sirvió a los propósitos de una política de statu quo.

A comienzos de 1962, la Unión Soviética intentó extender significati-

<sup>9</sup> *Roosevelt's Foreign Policy, 1933-41. F.D.R.'s Unedited Speeches and Messages*, Wilfred Funk, Inc., Nueva York, 1942, pág. 4.

vamente su influencia mediante el emplazamiento de misiles en Cuba. La administración Kennedy sopesó los posibles cursos alternativos de acción que podía seguir para remover los misiles, incluyendo el ataque aéreo; finalmente eligió la política de bloqueo y cuarentena. Como resultado del acuerdo Kennedy-Kruschev, los soviéticos retiraron sus misiles pero continuaron apoyando al régimen de Castro mediante masiva asistencia económica y militar. Mientras tanto Cuba procuró incrementar su propia influencia ideológica en el Caribe y en Centroamérica. Hacia la década del '80, se descubrió asistencia y personal militar cubano y soviético en países tales como Grenada y Nicaragua. Dejando de lado la cuestión del apoyo popular a la intervención cubana en esos países, el tema que debieron afrontar los ejecutores norteamericanos de políticas fue la medida en que se encontraba amenazado el statu quo. ¿Era la acción cubana, como vicaria de la intervención soviética, una amenaza real? ¿El involucramiento soviético constituía una violación de la Doctrina Monroe y del acuerdo Kennedy-Kruschev, y, de paso, una amenaza al statu quo? Sucesivas administraciones, comenzando por la de John F. Kennedy, se vieron obligadas a enfrentar esta cuestión. El 25 de octubre de 1983, la administración Reagan invadió Grenada, presuntamente para proteger las vidas de cerca de mil norteamericanos residentes en la isla, pero en realidad porque Grenada era considerada como un arsenal para acciones militares ideadas por consejeros cubanos y soviéticos estacionados en la isla y en todo el Caribe. Los observadores continúan preguntándose si las actividades cubanas y soviéticas constituían una verdadera amenaza al statu quo de la región; respuestas conflictivas circularon en Europa en tanto en Estados Unidos la política del presidente Reagan recibió un examen muy crítico. Los parámetros para juzgar el involucramiento cubano-soviético y determinar la respuesta de los ejecutores de políticas norteamericanas pasaban por saber si se estaba produciendo un importante cambio en la distribución del poder y, por lo tanto, del statu quo.

## 5

### *La Lucha por el Poder: Imperialismo*

#### LO QUE EL IMPERIALISMO NO ES

Un estudio objetivo de la compra de las Islas Vírgenes por parte de Estados Unidos podría demostrar que el hecho constituyó parte de una política de statu quo en esa región. No obstante, ésa y otras acciones orientadas al fortalecimiento de la posición de Estados Unidos en el Caribe han sido denunciadas como imperialistas por muchos observadores. Estos han empleado el término "imperialista" no en el sentido de caracterizar objetivamente cierta clase de política exterior, sino como un epíteto oprobioso con el cual se puede desacreditar la política a la que se oponen estos observadores. Este arbitrario uso del término para fines polémicos se ha difundido tanto que en la actualidad "imperialismo" e "imperialista" se aplican indiscriminadamente a cualquier política exterior opuesta a quien emplea el término.

Los anglófobos continuarán refiriéndose al imperialismo inglés como algo actual en 1960 del mismo modo que lo hicieron en 1940 o en 1914. Los rusófobos llamarán imperialista a cualquier cosa que los rusos hagan en política internacional. La Unión Soviética consideró que todos los participantes en la segunda guerra mundial estaban embarcados en una guerra imperialista hasta que fue atacada por Alemania en 1941; entonces la guerra que debió llevar a cabo fue antiimperialista por definición. Para los enemigos y críticos de Estados Unidos en todas partes, "imperialismo norteamericano" es una expresión común. Y para agregar mayor confusión aún, ciertos sistemas económicos y políticos y grupos económicos, como banqueros e industriales, son indiscriminadamente asociados a políticas exteriores imperialistas.

A lo largo de todo este proceso de uso indebido, el término "imperialismo" ha perdido su significado concreto. Toda nación es imperialista para cualquier otra a quien desgrade su política exterior. En medio de esta situación es objetivo prioritario para el estudioso despojar al

término de un significado tan inadecuado y darle otro más definido, éticamente neutral y objetivo, que sea útil tanto a la teoría como a la práctica de la política internacional.<sup>1</sup>

Antes de preguntarnos qué es en realidad el imperialismo, permítase-nos preguntarnos qué cosa no es el imperialismo aunque a menudo se supone que lo sea. Existen tres errores muy populares que reclaman nuestra atención.

1. No toda política exterior orientada a incrementar el poderío de una nación tiene que ser, por fuerza, una manifestación de imperialismo. Hemos descartado ya esta confusión al estudiar la política del statu quo.<sup>2</sup> Definimos al imperialismo como una política orientada a la ruptura del statu quo y a la modificación de las relaciones de poder entre una o varias naciones. Toda política que sólo procure ajustes, manteniendo intacta la esencia de estas relaciones de poder, continúa operando dentro de los lineamientos generales de las políticas de statu quo. Dos grupos distintos defienden la tesis de que el imperialismo y cualquier aumento intencional del poder son la misma cosa. Por una parte están quienes se oponen por principio a una nación en particular y a su política, como pueden ser los anglófilos, los rusófilos o los antinorteamericanos, para quienes la mera existencia de estas naciones significa ya una amenaza mundial. Cada vez que una de estas naciones procura incrementar su poder, quienes le temen verán en las acciones correspondientes un paso más en el designio de conquistar el mundo o, dicho de otro modo, como una manifestación de política imperialista. Por otra parte, quienes en tanto herederos de la filosofía política decimonónica consideran cualquier política exterior activa como un mal destinado a desaparecer en un futuro cercano, en consecuencia se oponen a toda política exterior orientada al incremento del poder. Para ellos una política exterior de esa índole será lo mismo que el paradigma del mal, esto es, el imperialismo.

2. No toda política exterior que procure el mantenimiento de un imperio ya existente es imperialismo. Habitualmente se supone que cualquier política que adopten países como Inglaterra, Francia, Unión Soviética o Estados Unidos a los efectos de asegurar su posición de predominio en determinadas regiones implica un acto incurso en imperialismo. De este modo, el imperialismo viene a ser identificado con la conservación, la defensa y la consolidación de un imperio determinado antes que con el proceso que lleva a la adquisición y formación de uno nuevo. Por ello puede ser razonable emplear el término "imperialismo" en la política interna de un imperio determinado; en cambio, es absolutamente irracional y confuso aplicarlo a una política de naturaleza esencialmente

<sup>1</sup> Frecuentemente el término es empleado como sinónimo de cualquier tipo de expansión colonial, por ejemplo, en Parker Thomas Moon, *Imperialism and World Politics*, The Macmillan Company, Nueva York, 1926. Semejante uso es inobjetable desde un punto de vista teórico en tanto no implica una teoría general de la naturaleza de las políticas expansionistas en cuanto tales. Dado que en el texto examinamos los rasgos generales de las políticas internacionales expansionistas, resulta obvio que ese concepto limitado del fenómeno de la expansión colonial es demasiado estrecho para nuestros propósitos.

<sup>2</sup> Sobre este punto, véase el planteo del capítulo 4.

inmóvil y conservadora. En el terreno internacional, el imperialismo se opone a la política de statu quo, lo que le otorga un carácter dinámico. La historia de lo que habitualmente conocemos como imperialismo británico es instructiva al respecto.

La idea de imperialismo británico tuvo nacimiento en la propia Inglaterra. La expresión fue empleada inicialmente por los conservadores, bajo el mandato de Disraeli, durante la campaña electoral para las elecciones de 1874. La noción del imperialismo, según lo concibieron Disraeli y lo desarrollaron luego Joseph Chamberlain y Winston Churchill, era opuesta a lo que los conservadores consideraban como el cosmopolitismo e internacionalismo de los liberales. Su expresión concreta se halló en el programa político de la "federación imperial". Entre sus puntos más ilustrativos estaban: 1) Unificación e integración de Inglaterra y sus colonias en un imperio unitario mediante tarifas proteccionistas; 2) la reserva de territorios coloniales libres para los ingleses. 3) fuerzas armadas unificadas y 4) un órgano representativo central en Londres.

Cuando este programa "imperialista" se postuló y se llevó a la práctica, la gran expansión territorial inglesa llegó a su fin. Por lo tanto, el programa "imperialista" de Inglaterra era un plan de consolidación antes que de expansión. Se orientaba a asegurar y explotar lo que ya había conquistado. Y su objetivo apuntaba a estabilizar la distribución de poder que había aportado el imperio británico.

Cuando Kipling justificó al imperio británico con la expresión "el fardo del hombre blanco", el fardo ya hacía tiempo que estaba sobre esos hombros. Desde la década de 1870, el "imperialismo" británico —esto es, la política exterior británica en relación a las posesiones británicas de ultramar— era en lo fundamental una política de statu quo y no imperialista en el estricto sentido de la palabra. No obstante, los antiimperialistas de Inglaterra y de otras partes del mundo, aceptando los slogans de Disraeli y Chamberlain en todo su valor pero confundiendo los efectos del imperialismo con el imperialismo en sí, se opusieron a la política británica de explotación y consolidación, especialmente en África y la India, por considerarla "imperialista". En verdad, cuando en 1942 Churchill se negó a "comandar la liquidación del imperio británico" actuó no como un imperialista sino como un conservador en asuntos internacionales, como un defensor del statu quo imperial.

El "imperialismo" inglés y sus oponentes son un ejemplo revelador de la confusión existente entre la consolidación y la defensa del imperio, por una parte, y del imperialismo, por la otra. No son, sin embargo, los únicos ejemplos. Cuando hablamos del imperio romano o del imperialismo romano naturalmente pensamos en el período de la historia romana que comienza con Augusto, el primer emperador que gobernó lo que entonces fue llamado por primera vez el *imperium romanum*. Sin embargo, cuando Augusto dio a Roma y a sus posesiones la constitución de un imperio, la expansión de Roma llegó a su fin. La política exterior de la república, desde las guerras púnicas hasta la destrucción final de Julio César, había sido efectivamente imperialista en el sentido preciso del término. Durante ese tiempo el panorama completo del mundo había

cambiado para pasar a ser romano. La política exterior de los emperadores, con sus perpetuas guerras, había obedecido al objetivo central de consolidar y proteger lo ya conquistado. Al igual que la política "imperialista" británica del período que se extiende entre Disraeli y Churchill, la política exterior romana fue de conservación y de statu quo. Cuando se produjeron conquistas, como bajo Trajano, esa política permitió la conservación del imperio y la supremacía romana.

Lo mismo es perfectamente aplicable a los aspectos territoriales del "imperialismo" norteamericano desde comienzos de siglo hasta la segunda guerra mundial. El gran debate en favor y en contra del imperialismo norteamericano, que alcanzó su punto culminante en las primeras tres décadas de este siglo, vino a la zaga de la gran expansión territorial e imperialista del siglo XIX. La política que estaba en el centro de ese debate era esencialmente una política de consolidación, de protección, de exploración, es decir, una política de statu quo. Cuando en 1898 William Graham Sumner se refería a la política norteamericana de expansión territorial como "la conquista de Estados Unidos por España",<sup>3</sup> aludía a una política ya consumada. Cuando el senador Albert J. Beveridge declaró que "Dios nos ha hecho aptos para el gobierno; por lo tanto podemos administrar el gobierno de pueblos salvajes y seniles"<sup>4</sup> trataba de justificar una dominación ya establecida antes que apoyar la expansión encarada para el futuro.

De este modo tanto en Inglaterra como en Estados Unidos buena parte del debate moderno acerca del imperialismo viene a la zaga del proceso de expansión imperialista, que es condenado o justificado en forma retrospectiva. En términos de política contemporánea, el debate tiene que ver, en lo fundamental, con los resultados de la política imperialista, o sea con la administración y salvaguardia del imperio. No es difícil hallar la explicación. El gran debate comenzó en Inglaterra con la exaltación por parte de los conservadores del imperio británico, una suerte de contraparte británica del nacionalismo continental. El imperio británico fue un imperio colonial y, como tal, se convirtió en el prototipo del imperio moderno. En consecuencia, la incorporación y explotación de las colonias pasó a ser sinónimo de imperio, el que adquirió principal, y a veces exclusivamente, una connotación económica. Esta connotación fue la que dio origen al más amplio, más sistemático y también más popular cuerpo de teóricos que ha buscado explicar el imperialismo en los tiempos modernos: las teorías económicas del imperialismo. Allí encontramos el tercero de los malentendidos que han ensombrecido la verdadera naturaleza del imperialismo.

<sup>3</sup> Véase cita anterior, capítulo 3, nota 20.

<sup>4</sup> Discurso en el Senado, 9 de enero de 1900, reeditado en Ruhl J. Bartlett, *The Record of American Diplomacy*, 4ª ed., Alfred A. Knopf, Nueva York, 1964, pág. 365.

## TEORIAS ECONOMICAS DEL IMPERIALISMO

### Las teorías marxista, liberal y "demoniaca"

El desarrollo de las principales teorías económicas del imperialismo ha estado a cargo de tres escuelas distintas de pensamiento: la marxista, la liberal y una que ha sido denominada, muy adecuadamente, la teoría "demoniaca"<sup>5</sup> del imperialismo.

La primera de ellas se basa en la certeza que está en los cimientos de la concepción marxista, es decir que todas las manifestaciones políticas obedecen a fuerzas económicas. Por lo tanto, el fenómeno político del imperialismo es producto del sistema económico que lo origina, esto es, el capitalismo. Según la teoría marxista, las sociedades capitalistas no son capaces de encontrar dentro de sí mercados suficientes para sus productos ni inversiones suficientes para el capital que poseen. Por lo tanto, tienen la tendencia a dominar áreas mayores no capitalistas e incluso áreas capitalistas a los efectos de convertirlas en mercados para el excedente de su producción y para dar nuevas oportunidades de inversión a los capitales también excedentes.

Marxistas moderados como Kautsky o Hilderfing pensaban que el imperialismo era una política del capitalismo y que, en consecuencia, una política imperialista era cuestión de opción a la que el capitalismo podía recurrir o no según las circunstancias. Por su parte, Lenin<sup>6</sup> y sus seguidores, en especial Bukharin,<sup>7</sup> no vacilaron en considerar al imperialismo y al capitalismo como la misma cosa. El imperialismo es idéntico al capitalismo en su última y monopólica etapa de desarrollo. Según Lenin "imperialismo es capitalismo en aquella fase de desarrollo en la que el dominio de los monopolios y el capital financiero se establecen por sí mismos, en la que adquiere mucha importancia la exportación de capital, en la que ha comenzado la división del mundo entre los grandes trusts internacionales, en la que se ha producido el reparto de todos los territorios de la tierra entre los grandes poderes capitalistas".<sup>8</sup>

Para los marxistas, el mal principal es el capitalismo y el imperialismo sólo su expresión necesaria o probable. La escuela liberal, de la que John A. Hobson<sup>9</sup> es su principal representante, se ocupa especialmente del imperialismo, en el que ve el resultado no tanto del capita-

<sup>5</sup> Charles A. Beard, *The Devil Theory of War*, The Vanguard Press, Nueva York, 1936; véase también *The New Republic*, vol. 86, 4, 11 y 18 de marzo de 1936.

<sup>6</sup> *Collected Works*, International Publishers, Nueva York, 1927, vol. XVIII; *Selected Works*, International Publishers, Nueva York, 1935, vol. V.

<sup>7</sup> *Imperialism and World Economy*, International Publishers, Nueva York, 1929. Entre los escritores que, aparte de los mencionados en el texto, han influido en el desarrollo de la teoría marxista del imperialismo deben mencionarse a Rosa Luxemburg y Fritz Sternberg; de este último véase *The Coming Crisis*, The John Day Company, Nueva York, 1946.

<sup>8</sup> *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*, International Publishers, Nueva York, 1933, pág. 72.

<sup>9</sup> *Imperialism*, G. Allen and Unwin, Londres, 1938.



lismo en cuanto tal, sino de determinados desacoples que se producen dentro del sistema capitalista. En concordancia con el pensamiento marxista, la escuela liberal ubica como fuente del imperialismo al excedente de bienes y de capital que buscan canalizarse hacia mercados extranjeros. No obstante, de acuerdo con Hobson y su escuela, la expansión imperialista no es el inevitable, y ni siquiera el más racional, método de disponer de esos excedentes. Ya que los excedentes son producto de la mala distribución de la capacidad de compra, la solución se halla en la expansión del mercado interno mediante reformas económicas tales como el aumento de la capacidad de compra y la supresión del sobreahorro. Precisamente esta creencia en una alternativa doméstica al imperialismo es la que introduce la principal diferencia entre la escuela liberal y la marxista.

La teoría "demoniaca" del imperialismo trabaja en un nivel intelectual mucho más bajo que el de las otras dos. Es ampliamente sostenida por los pacifistas y ha llegado a convertirse en un valor de venta de la propaganda comunista. Ha sido la filosofía oficial del comité Nye, que entre 1934 y 1936 investigó en representación del Senado de Estados Unidos la influencia de los intereses financieros e industriales en la intervención de Estados Unidos en la primera guerra mundial. La publicidad que lograron los procedimientos de este comité llevó a la creación de una teoría demoniaca del imperialismo, que durante algún tiempo fue la más popular explicación de los asuntos exteriores de Estados Unidos. La sencillez de la teoría contribuyó en mucho a su popularidad. La misma identificaba a ciertos grupos que se aprovechaban de la guerra, tales como los fabricantes de material bélico (los así llamados "constructores de munición"), los banqueros internacionales (Wall Street) y otros de esta naturaleza. Dado que se beneficiaban con la guerra, estos grupos debían estar interesados en que hubiese guerra. Entonces los negociantes de la guerra se transformaron en los traficantes de guerra, en demonios que planeaban guerras para así poder enriquecerse.

En tanto los marxistas radicales equiparaban al capitalismo con el imperialismo y en tanto los moderados, al igual que los discípulos de Hobson, consideraban al imperialismo como producto de desacoples dentro del sistema capitalista, los adherentes a la teoría "demoniaca", en cambio, sostenían que imperialismo y guerra no eran más que una conspiración de capitalistas malvados para conseguir ganancias personales.

#### **Críticas a estas teorías**

Cualquier explicación económica del imperialismo, ya sea refinada como primitiva, fracasa ante la prueba de la experiencia histórica. La interpretación económica del imperialismo convierte una experiencia histórica limitada, sustentada en pocos y aislados casos, en una ley universal de la historia. No se puede negar que durante el siglo XIX y también en el XX unas pocas guerras han estado originadas principal, y a veces exclusivamente, en razones económicas. Los ejemplos más notorios son los de la guerra de los boers (1899-1902) y la guerra del Chaco entre Bolivia y

Paraguay (1932-1935). En la guerra de los boers es imposible dejar de lado los intereses británicos en las minas de oro. La guerra del Chaco fue, según algunos observadores, una guerra entre dos compañías petroleras por el control de campos petrolíferos.

Pero durante todo el tiempo de lo que podríamos llamar la madurez del capitalismo, a excepción de la guerra de los boers, ninguna de las grandes potencias emprendió ninguna guerra exclusiva o predominantemente por motivos económicos. La guerra austro-prusiana de 1866 y la franco-germana de 1870, por citar sólo dos ejemplos, no tenían objetivos económicos de importancia. Fueron guerras políticas, imperialistas, encaminadas a establecer una nueva distribución del poder, en el primero de los casos en favor de Prusia dentro de Alemania y en el segundo para favorecer a Alemania dentro del sistema europeo. Por su parte, la guerra de Crimea, de 1854-56, la hispano-americana de 1898, la ruso-japonesa de 1904-05, la turco-italiana de 1911-12 y las balcánicas sólo muy secundariamente, en el mejor de los casos, parecen motivadas por razones económicas. A su vez las dos guerras mundiales fueron, por cierto, guerras políticas, libradas con el propósito de conquistar el dominio de Europa y hasta del mundo. Por supuesto que la victoria en estas guerras implicaba ventajas económicas y, correlativamente, la derrota significaba pérdidas económicas. Pero estos efectos no eran los más importantes; sólo eran subproductos de las consecuencias políticas tanto de la derrota como de la victoria. Menor peso aún tenían estos efectos económicos en los estadistas a la hora de tomar decisiones que llevarían a la paz o a la guerra.

Por lo tanto las teorías económicas del imperialismo no encuentran correlato en la experiencia del período histórico al que teóricamente deberían estar arraigadas, es decir al período del capitalismo. Peor aún, el período de mayor auge de la expansión colonial, que todas las teorías económicas asocian con el imperialismo, es anterior a la etapa de madurez del capitalismo y en modo alguno puede atribuirse a las contradicciones internas del decadente sistema capitalista. Frente a las aneaciones de los siglos XVI, XVII y XVIII, la de los siglos XIX y XX son muy reducidas. La última fase del capitalismo asiste a la liquidación del imperio en gran escala bajo la forma de la retirada de países como Inglaterra, Francia y Países Bajos de Asia y África.

La evidencia de la historia es todavía más desfavorable a las construcciones de las teorías económicas si se las confronta con la realidad que ofrecen los procesos precapitalistas de conformación del imperio. En la antigüedad, la política que llevó a la fundación de los imperios egipcio, asirio y persa era imperialista en el sentido político. Lo mismo ocurría con las conquistas de Alejandro el Grande y la política implementada por Roma un siglo antes de la era cristiana. La expansión árabe de los siglos VII y VIII es inequívocamente imperialista. Argumentos claramente ideológicos en pro de una política imperialista se expresaron por boca del Papa Urbano II, cuando en 1095 explicó ante el Consejo de Clermont la primera cruzada en estos términos: "Porque este territorio en el que habitáis, cerrado por todas partes por el mar y aprisionado por las cumbres de las montañas, es demasiado estrecho para su gran po-

blación; no tiene grandes riquezas y da poca alimentación a los cultivadores. Por eso se matan y se comen unos a otros, por eso se embarcan en guerras y por eso muchos de ustedes perecen en tumultos".<sup>10</sup> Luis XIV, Pedro el Grande y Napoleón I fueron los grandes imperialistas de la moderna edad precapitalista.

Cualquiera de esos imperialismos precapitalistas tiene en común con los de la época capitalista la tendencia a romper las relaciones de poder existentes para colocar en su lugar la preponderancia del poder imperialista. Por otra parte, ambos imperialismos comparten la subordinación de los objetivos económicos a las consideraciones políticas.

Ni Alejandro el Grande ni Napoleón ni Hitler se aventuraron en políticas imperialistas con el fin de obtener ganancias personales o para eludir los desajustes de sus sistemas económicos. Lo que pretendían era exactamente lo mismo que hace un industrial poderoso cuando intenta levantar un "imperio" industrial mediante la acumulación de empresas hasta que llega a dominar su campo industrial de un modo monopolístico o cuasi monopolístico. Tanto los imperialistas precapitalistas como los imperialistas capitalistas o los capitalistas "imperialistas" aspiran al poder y no a las ganancias económicas. El industrial poderoso no es llevado hacia sus metas "imperialistas" por necesidades económicas o por codicia personal; lo mismo le sucedía a Napoleón I. El beneficio personal y la solución de los problemas económicos mediante la expansión imperialista son para todos ellos una placentera idea final, un bienvenido producto residual pero en ningún caso un señuelo que atraiga el apetito imperialista.

Hemos visto que el imperialismo no se encuentra determinado por la economía, el capitalismo o cosa similar. Veremos ahora que los capitalistas per se no son imperialistas. Según las teorías económicas, y especialmente para la teoría "demoníaca", los capitalistas usan a los gobiernos como herramientas para instigar sus políticas imperialistas. No obstante, la investigación de los ejemplos citados demuestra en la mayoría de los casos una relación opuesta a la que realmente existe entre estadistas y capitalistas. Generalmente los gobiernos concebían las políticas imperialistas y luego instaban a los capitalistas a apoyarlas. De este modo la experiencia histórica señala la primacía de la política sobre la economía y "el gobierno de los financistas... sobre la política internacional" es en realidad, según las palabras del profesor Schumpeter, "un cuento de hadas casi ridículamente en desacuerdo con los hechos".<sup>11</sup>

Lejos de ser los instigadores, los capitalistas como grupo —aparte de ciertos capitalistas individuales— ni siquiera fueron partidarios entusiastas de las políticas imperialistas. La literatura y las políticas de los grupos y partidos políticos que representan el elemento capitalista en las sociedades modernas son testimonio de la tradicional oposición de las clases mercantil y comercial a toda política que, como el imperialismo, pueda llevar a la guerra. Como ha señalado el profesor Viner:

<sup>10</sup> F. A. Ogg, ed., *A Source Book of Medieval History*, American Book Company, Nueva York, 1907, pág. 286.

<sup>11</sup> Joseph Schumpeter, *Business Cycles*, McGraw-Hill Book Company, Nueva York y Londres, vol. 1, pág. 495, nota 1.

Fueron en su mayor parte las clases medias quienes apoyaron el pacifismo, el internacionalismo, la conciliación internacional y el arreglo de las disputas, el desarme, si es que se puede hablar de partidarios de estas tendencias. Fueron en su mayor parte aristócratas, campesinos y a menudo las clases obreras urbanas los expansionistas, los imperialistas, los patrioteros. En el ámbito del parlamento inglés fueron los portavoces de los "intereses acaudalados", de las clases medias que emergían en las zonas manufactureras y de la "City" de Londres, los moderadores durante las guerras napoleónicas, durante la guerra de Crimea, durante la guerra de los boers y durante el lapso que va desde el surgimiento de Hitler hasta el momento en que invade Polonia. Y en nuestro propio país, la resistencia más consistente a la revolución norteamericana, a la guerra de 1812, al imperialismo de 1898 y a la posición antinazi del gobierno de Roosevelt antes de Pearl Harbor, provenía de los círculos de hombres de negocios.<sup>12</sup>

Desde sir Andrew Freeport en el *Spectator*, a comienzos del siglo XVIII, hasta *The Great Illusion*, de Norman Angell, en nuestros tiempos, los capitalistas como clase y muchos capitalistas individuales han mantenido la convicción de que "la guerra no paga", de que es incompatible con una sociedad industrial y de que los intereses del capitalismo requieren paz y no guerra. La guerra conlleva un factor de irracionalidad y caos que es ajeno a la verdadera naturaleza del capitalismo. Solamente la paz permite la especulación racional básica para el accionar del capitalismo. De todos modos, al procurar la destrucción de las relaciones de poder existentes, el imperialismo implica un inevitable riesgo de guerra. Pero en cuanto grupo, los capitalistas se oponen a la guerra; por cierto que no iniciaron ninguna y solamente prestaron receloso apoyo, y bajo presión, a las políticas imperialistas que podían llevar, y que muchas veces realmente llevaron, a la guerra.

¿Cómo fue que un cuerpo doctrinario tal como las teorías económicas del imperialismo, que no tienen correlación con los datos de la experiencia, llegó a tener tanto predicamento en la mentalidad pública? Dos son los factores responsables del éxito de tal doctrina: el clima de opinión en el mundo occidental y el propio carácter de la doctrina. Hemos señalado ya la tendencia global de nuestra época a reducir los problemas políticos a problemas económicos.<sup>13</sup> Es un error que debe atribuirse tanto a los capitalistas como a sus críticos. Los primeros confía-

<sup>12</sup> Jacob Viner, "Peace as an Economic Problem", *International Economics*, The Free Press, Glencoe, 1951, pág. 255. Cf. Philip S. Foner, *Business and Slavery: the New York Merchants and the Irrepressible Conflict*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1941. Para la oposición de los comerciantes de Nueva York y New England a la guerra civil y la declaración de Disraeli a lord Salisbury del 26 de setiembre de 1876: "Todas las clases acomodadas y mercantiles de todos los países están contra la guerra...". Al respecto también es significativo el informe que envió el embajador británico en Alemania en vísperas de la primera guerra mundial, el 30 de junio de 1914, a su cancillería: "Oigo por todas partes que las clases financiera e industrial son enemigas a muerte de la guerra bajo cualquier forma...". *British Documents on the Origin of the War, 1894-1914*, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1926, vol. XI, pág. 361.

<sup>13</sup> Véase capítulo 3 y también Hans J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1946 y Phoenix Edition, 1965, págs. 75 y siguientes.

ban en que el desarrollo del capitalismo significaría la liberación de los lazos atávicos propios de la era precapitalista y, siguiendo sus leyes propias, aportaría prosperidad general y paz. Los segundos estaban convencidos de que esas metas podrían alcanzarse sólo mediante reformas o si se abolía el sistema capitalista. Unos y otros se inclinaban ante los remedios económicos para los problemas políticos. Bentham proponía la liberación de las colonias como medio para terminar con los conflictos imperialistas que llevaban a la guerra. Proudhon, Cobden y sus seguidores consideraban que las tarifas eran las responsables de los conflictos internacionales y concluyeron que la paz radicaba en la ampliación del libre comercio.<sup>14</sup>

En nuestro propio tiempo hemos oído que, dado que los imperialismos alemán, italiano y japonés surgieron encañados en necesidades económicas, se habría evitado que esos países desarrollaran políticas imperialistas si se les hubieran brindado préstamos, colonias y materias primas. Según el mismo argumento, las naciones pobres irán a la guerra con el fin de escapar a sus necesidades económicas; si las naciones ricas se ocupan de mitigar esas necesidades, entonces las naciones pobres caerían de razones para ir a la guerra. Durante la época clásica del capitalismo, partidarios y opositores del sistema capitalista pensaban que las razones económicas que parecían gobernar las acciones de los hombres de negocios eran el parámetro al que debían ajustarse todos los actos de la explicación.

Otra de las razones para una inmediata aceptación de la explicación económica del imperialismo radica en su plausibilidad. Continúa siendo verdadero lo que el profesor Schumpeter dijera acerca de la teoría marxista del imperialismo: "series vitales de hechos de nuestro tiempo parecen quedar perfectamente explicadas. Toda la confusión de la política internacional parece clarificarse mediante un sencillo y poderoso impulso analítico".<sup>15</sup> El misterio de una fuerza histórica tan amenazadora, inhumana y a menudo sanguinaria como el imperialismo, el problema teórico de definirla como un tipo diferenciado de política internacional y, sobre todo, la dificultad práctica de identificarla en una situación concreta y contrarrestarla con medios adecuados, todo ello queda reducido a sus tendencias inherentes o a los abusos del sistema capitalista. Cada vez que el fenómeno del capitalismo reclame una comprensión teórica o una acción práctica, un simple esquema proporcionará una respuesta casi automática que traerá alivio a la mente.

#### DIFERENTES TIPOS DE IMPERIALISMO

La real naturaleza del imperialismo como política orientada a romper el statu quo puede ser mejor explicada mediante la consideración de ciertas situaciones típicas que favorecen las políticas imperialistas, y

<sup>14</sup> Véase página 37.

<sup>15</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, Nueva York y Londres, 1947, pág. 51.

que, en presencia de las condiciones objetivas y subjetivas que requiere una activa política exterior, casi inevitablemente producirán una política imperialista.

#### Tres incentivos para el imperialismo

##### Las guerras victoriosas

Cuando se produce una guerra entre dos naciones es bastante probable que la nación triunfadora proseguirá una política que procure un cambio permanente en las relaciones de poder con su enemigo derrotado. La vencedora adoptará esta política sin reparar en cuáles eran sus objetivos al momento de la ruptura de hostilidades. El objetivo de esta política de cambio consiste en transformar la relación existente entre el triunfador y el sojuzgado al final de la guerra en el nuevo statu quo de los acuerdos de paz. Así, una guerra iniciada por el triunfador como medio de defensa del statu quo de preguerra, con la proximidad de la victoria se convierte en una guerra imperialista, o sea en el intento de un cambio permanente del statu quo.

La "paz cartaginesa" por la cual los romanos modificaron sus relaciones de poder con los cartagineses permanentemente y a su favor, se ha transformado en el emblema del tipo de acuerdo de paz que tiende a perpetuar la relación entre el vencedor y el vencido existente al final de las hostilidades. El Tratado de Versalles y sus complementarios, que dieron término a la primera guerra mundial, según algunos observadores tenían similar carácter. La expansión de la esfera de influencia soviética en Europa oriental luego de la segunda guerra mundial, especialmente como fue reconocida en los acuerdos de Helsinki, es otro ejemplo. Una política que se proponga un acuerdo de paz de esta índole, según nuestra definición debe ser calificada de imperialista. Lo es porque trata de cambiar un statu quo de preguerra, donde potencias relativamente iguales se enfrentan unas a otras, por otro de posguerra, donde el vencedor se convierte en el amo permanente del vencido.

##### Las guerras perdidas

Este verdadero estado de subordinación, teóricamente permanente, con facilidad puede engendrar en el vencido el deseo de cambiar de papeles con el vencedor, modificar el statu quo creado por la victoria y cambiar de posición en la jerarquía del poder. Dicho de otro modo, la política imperialista emprendida por el triunfador antes de la victoria puede llegar a transformarse en una política imperialista, esta vez de parte del derrotado. Si no queda arruinado para siempre o no se integra a la causa del vencedor, el vencido deseará recuperar lo que perdió y, de ser posible, más aún.

El típico ejemplo de imperialismo entendido como reacción contra el

trionfante imperialismo de otros es el imperialismo germano entre 1935 y fines de la segunda guerra mundial. El statu quo europeo de 1914 estaba caracterizado por un acuerdo de grandes potencias: Austria, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia y Rusia. El triunfo de los aliados y los subsiguientes tratados de paz dieron origen a un nuevo statu quo que era consecuencia de la política imperialista de Francia. Este nuevo statu quo implantó la hegemonía de Francia, quien estableció una alianza con la mayoría de las naciones que por entonces eran de reciente formación tanto en Europa central como oriental.

Entre 1919 y 1935 la política exterior de Alemania se manejó aparentemente dentro del esquema de aquel statu quo, aunque en realidad preparaba discretamente su destrucción. Intentó conseguir ventajas para Alemania mientras mantenía por el momento y con algunos reparos las relaciones de poder que había estipulado el Tratado de Versalles. No desafió abiertamente estas relaciones de poder, sino que propuso ajustes que mantuvieran inalterada su esencia. Esta fue específicamente la naturaleza de la "política de acatamiento" —es decir, de acatamiento del Tratado de Versalles— que llevó a cabo la República de Weimar. Precisamente este intento de mejorar la situación internacional de Alemania acatando, al menos por cierto tiempo, el Tratado de Versalles, fue lo que determinó la violenta oposición de nacionalistas y nazis. Una vez que estos últimos llegaron al poder en 1933 y lograron estabilizar su régimen, abrogaron las disposiciones de desarme que establecía el Tratado. En 1936, también en clara violación del Tratado, ocuparon Renania y declararon nula la desmilitarización del territorio alemán fronterizo a Francia. Así comenzó la implementación de la política imperialista de la Alemania nazi, ya que éstos fueron los primeros actos de una serie destinada a demostrar que Alemania estaba dispuesta no sólo a rechazar el statu quo de Versalles como base de su política internacional, sino también resuelta a destruirlo.

#### *Debilidad*

Otra circunstancia típica que favorece las políticas imperialistas es la existencia de estados débiles o con espacios políticamente vacíos que suscitan la apetencia de un estado más poderoso. De esta situación nace el imperialismo colonial. Es también la circunstancia que hizo posible la transformación de la original Federación de Trece Estados Americanos en un poder continental. El imperialismo de Napoleón, tanto como el hitleriano, participaban de este carácter, el segundo de ellos particularmente durante el período de la "blitzkrieg" de 1940. En la fase final de la segunda guerra mundial y en la década siguiente el imperialismo que crece de las relaciones entre naciones fuertes y débiles puede ser ejemplificado con las relaciones entre la Unión Soviética y las naciones de Europa oriental. El atractivo de los vacíos de poder como incentivo para el imperialismo es, al menos, una amenaza para la supervivencia de muchas de las nuevas naciones de Asia y África, visto su déficit de los más importantes elementos de poder.

#### **Tres metas del imperialismo**

Dado que el imperialismo crece a partir de tres situaciones típicas, consecuentemente se mueve hacia tres objetivos típicos. El objetivo del imperialismo puede ser el dominio de todo el mundo políticamente organizado o, lo que es lo mismo, llegar a un imperio mundial. Puede ser también un imperio o hegemonía de dimensiones aproximadamente continentales. O puede ser una preponderancia de poder estrictamente localizada. Dicho de otro modo, la política imperialista puede carecer de límites o tener sólo aquellos que le oponga el poder de la presunta víctima. Puede, también, tener límites geográficamente determinados, tal como las fronteras físicas de un continente o quedar limitado por los propósitos localizados del propio poder imperialista.

#### *Imperio mundial*

Los ejemplos históricos más rotundos de imperialismo ilimitado están dados por las políticas expansionistas de Alejandro el Grande, Roma, los árabes en los siglos VII y VIII, Napoleón I y Hitler. Tienen en común un impulso hacia la expansión que no conoce límites racionales, se alimentan de sus propios triunfos y si no los detiene una fuerza superior llegan hasta los confines del mundo político.<sup>16</sup> Ese apetito no será saciado en tanto exista algo en algún sitio, algún posible objeto de dominación, algún grupo de hombres políticamente organizados que con su independencia desafíen la sed de poder del conquistador. Como veremos más adelante, la falta de moderación y la aspiración de conquistar todo lo que sea posible de ser conquistado son las características del imperialismo ilimitado que en el pasado siempre lo han llevado a la ruina. La única excepción es Roma, aunque por razones que veremos después.<sup>17</sup>

#### *Imperio continental*

La modalidad de imperialismo geográficamente determinado se observa con mayor claridad en las políticas de las potencias europeas ten-

<sup>16</sup> Hobbes ha hecho el análisis clásico de este deseo insaciable de poder en *Leviathan*, Everyman's Library, cap. XI, págs. 48 y siguientes. "En primer lugar he colocado un impulso general de toda la humanidad, un deseo perenne y angustiado de poder por el poder, que sólo lo extingue la muerte. La causa de esto no siempre radica en que el hombre aguarda un placer más intenso del que ya ha logrado o que no pueda contentarse más sino porque no puede afianzar el poder y los medios para vivir bien, por lo que detesta el presente sin procurarse más. De allí esos reyes de formidable poder que cambian sus esfuerzos en asegurarse en casa mediante leyes del mismo modo que en el extranjero lo hacen mediante las guerras. Y hecho esto llega un nuevo deseo; para algunos de nuevas conquistas mientras que para otros de placeres sensuales y en otros aún de querer ser admirados y alabados por su talento en algún arte o alguna otra habilidad del pensamiento".

<sup>17</sup> Véase Parte 9, cap. 29, "Dos soluciones falsas" y págs. siguientes.

dientes a conseguir una situación de predominio en Europa. Luis XIV, Napoleón III y Guillermo II son casos notorios. El reino de Piemonte bajo Cavour tratando de lograr el dominio de la península itálica en 1850, los distintos participantes en las guerras de los Balcanes de 1912 y 1913 en procura de la hegemonía sobre la región, Mussolini intentando que el Mediterráneo fuera un lago italiano son ejemplos de imperialismo determinado sobre una base menor a la continental. La política norteamericana del siglo XIX configurada por una creciente expansión del poder norteamericano sobre la mayor parte de América se encuentra primordial, aunque no exclusivamente, determinada por los límites del continente, ya que Estados Unidos no intentó colocar a Canadá y a México bajo su dominio a pesar de que hubiera podido hacerlo. En este caso el imperialismo continental se encuentra modificado por su limitación a una sección localizada del continente.

La misma clase de imperialismo mixto conforma la esencia de la política exterior norteamericana hacia el hemisferio occidental. Al proclamar una política de statu quo con respecto al hemisferio occidental y a países no americanos, la doctrina Monroe levantó un escudo tras el cual Estados Unidos asentó su hegemonía sobre una determinada región geográfica. Dentro de esos límites, la política norteamericana, sin embargo, no fue siempre homogéneamente imperialista. Lo fue hacia las repúblicas centroamericanas y algunos países sudamericanos, pero con respecto a otros, como Argentina y Brasil, sólo procuró el mantenimiento de la superioridad propia ya existente, lo que en definitiva fue más el resultado de una suerte de proceso natural que de una política deliberada. A pesar de que Estados Unidos ha tenido los medios para demostrar su superioridad bajo la forma de una hegemonía efectiva, ha preferido no hacerlo. Otra vez nos encontramos ante un ejemplo de orientaciones generales de una política geográficamente sujeta a un imperialismo localizado.

#### *Preponderancia local*

El imperialismo localizado por excelencia se encuentra en las políticas monárquicas de los siglos XVIII y XIX. Federico el Grande, Luis XV, María Teresa, Pedro el Grande y Catalina II fueron durante el siglo XVIII las encarnaciones dinámicas de este tipo de política exterior. En el siglo XIX el representante más notorio de esta política imperialista que procuraba destruir el statu quo para reemplazarlo por una hegemonía política dentro de límites previamente elegidos fue Bismarck. La diferencia entre la política imperialista localizada, el imperialismo continental y el imperialismo ilimitado es la misma que puede observarse entre las políticas exteriores de Bismarck, Guillermo II, y Hitler. Bismarck buscaba el predominio de Alemania en Europa central, Guillermo II en toda Europa y Hitler en todo el mundo. Por su parte los objetivos tradicionales del imperialismo soviético —el dominio de Finlandia, Europa oriental, los Balcanes, los Dardanelos e Irán— son también de carácter localizado.

Los límites de esta clase de imperialismo no son —como en el caso del tipo geográficamente limitado— el resultado primario de los hechos objetivos de la naturaleza, más allá de los cuales sería técnicamente difícil o políticamente inadecuado ir. Por el contrario, son en principio la resultante de una libre opción entre varias alternativas, entre ellas una política de statu quo, otra de un imperialismo continental y una tercera un imperialismo localizado. Durante el siglo XIII esta última fue la que se impuso por su propio peso, ya que la realidad de un conjunto de potencias con poder prácticamente hacia desistir cualquier intento de imperialismo continental. La experiencia de Luis XIV mostró cuán azaroso podía ser un intento de esa naturaleza. Por otra parte, el imperialismo del siglo XVIII se fundaba primordialmente en aspiraciones de poder monárquico y de gloria y no en las emociones de las masas del moderno nacionalismo. Estas aspiraciones trabajaron dentro del esquema común a la tradición monárquica y de la civilización europea, situación que significó un freno moral, necesariamente ausente por ejemplo en períodos de cruzadas religiosas o nacionalistas.

El factor de opción, característico de la política de imperialismo localizado, es prioritario durante la historia de la política exterior de Bismarck en el siglo XIX. En primer lugar tuvo que arremeter contra la oposición de los conservadores prusianos que propugnaban una política de statu quo para Prusia y rechazaban la política de imperialismo localizado tendiente a la hegemonía dentro de Alemania, posición sostenida por Bismarck. Cuando las victorias militares hicieron posible la política de Bismarck, ésta debió ser protegida de quienes entonces deseaban avanzar un poco más allá de los límites prefijados por Bismarck para Prusia y para la hegemonía alemana. La destitución de Bismarck en 1890 a manos de Guillermo II significó el fin de una política de imperialismo localizado y, al menos, el comienzo de una tendencia hacia el imperialismo continental como política exterior de Alemania.

#### **Tres métodos del imperialismo**

Del mismo modo que existen tres clases de imperialismo según las circunstancias en las que el imperialismo surge y tres clases de imperialismo en consideración a sus objetivos, también es posible hacer una triple distinción según los medios típicos que emplean las políticas imperialistas. Por lo tanto, podemos distinguir entre imperialismo militar, económico y cultural. Un error popular muy difundido tiende a confundir estos tres métodos con los objetivos del imperialismo, suponiendo, por ejemplo, que el imperialismo económico no busca otra cosa que no sea la explotación económica de otras naciones. Este error tiene su base en las teorías económicas del imperialismo y en la falta de la debida consideración del factor poder en las relaciones internacionales a las que hemos aludido antes.<sup>14</sup> Por cierto que el imperialismo militar procura la conquista militar, el imperialismo económico, la explotación

<sup>14</sup> Véase cap. 3.

económica de otras naciones y el imperialismo cultural, el reemplazo de una cultura por otra. Pero los tres responden siempre a un mismo fin imperialista, la destrucción de un statu quo o, lo que es lo mismo, al cambio de la relación de poder entre la potencia imperialista y sus posibles víctimas. Ese fin invariable puede ser atendido por medios militares, económicos o culturales, en forma combinada o individual. Estos medios son la materia de la que nos ocuparemos ahora.

#### *Imperialismo militar*

La modalidad más obvia, antigua y cruda de imperialismo es la conquista militar. Los mayores conquistadores de todas las épocas han sido también los más grandes imperialistas. La ventaja de este método desde el punto de vista de la nación imperialista radica en la circunstancia de que nuevas relaciones de poder, a partir de la victoria militar, sólo pueden cambiarse mediante otra guerra desatada por la nación vencida. Napoleón I bien pudo haberse apoyado en la simple fuerza de las ideas de la Revolución Francesa para consolidar la hegemonía en Europa y en el mundo entero, o sea que estuvo en condiciones de elegir el imperialismo cultural en vez de la conquista militar. Por otra parte, si hubiese podido realizar y afianzar las conquistas militares, habría logrado sus objetivos imperialistas con mayor rapidez, además del placer personal que la victoria reserva al vencedor. Pero la misma naturaleza de esta afirmación revela los grandes inconvenientes de la conquista militar como método imperialista: en última instancia la guerra es un juego y, por lo tanto, se puede ganar o perder. La potencia que desarrolla una guerra para sus fines imperialistas puede llegar a conseguir un imperio y luego conservarlo; el caso típico es Roma. O puede conseguirlo y en medio del impulso de expansión llegar a perderlo; el caso típico es Napoleón. Es factible también que lo obtenga, luego lo pierda y finalmente quede sojuzgada por el imperialismo de otras potencias; los ejemplos pueden ser la Alemania nazi y Japón. El imperialismo militar es, en verdad, un juego de azar en el que las apuestas tienden siempre a lograr los premios más valiosos.

#### *Imperialismo económico*

El imperialismo económico resulta no tan directo y por lo general no tan eficaz como su homónimo militar; en tanto método racional para lograr el poder sólo aparece durante los tiempos modernos y es coetáneo a la expansión del mercantilismo y el capitalismo. Su emblema moderno más conocido es lo que se conoce bajo el nombre de "imperialismo del dólar". No obstante desempeñó un rol importante durante los imperialismos inglés y francés. Así, por ejemplo, la política inglesa hacia Portugal desde comienzos del siglo XVIII fue respaldada en gran medida por el dominio económico. La preponderancia inglesa en el mundo árabe fue consecuencia de políticas económicas que dieron pertinencia a la

expresión "Política del petróleo". Asimismo, el descubrimiento del uso político del petróleo dio a las naciones árabes productoras de petróleo un poder sin precedentes sobre las naciones industrializadas importadoras de petróleo árabe. La influencia marcada que Francia ejerció sobre países como Rumania en el período de entreguerra se fundaba en gran medida sobre consideraciones económicas.

Los rasgos comunes de las políticas que llamamos *imperialismo económico* tienen que ver, por un lado, con su tendencia a romper el statu quo para modificar las relaciones de poder entre la potencia imperialista y las otras naciones y, por otro, con el cuidado de realizarlo no mediante conquistas territoriales sino a través del dominio económico. Si una nación no puede o no desea conquistar territorios a los efectos de establecer su dominio, puede lograr el mismo fin ejerciendo su dominio sobre quienes dominan su territorio. Las naciones centroamericanas, para tomar un ejemplo, son soberanas y ejercen esa soberanía. Pero al depender completamente de sus exportaciones a Estados Unidos, ninguno de estos países puede llevar a cabo políticas duraderas, tanto internas como externas, que resulten objetables para Estados Unidos.

La índole del imperialismo económico como método encubierto, indirecto pero de eficacia para lograr y consolidar el dominio, es particularmente perceptible cuando los imperialismos rivales entran en competencia mediante métodos económicos para el control de un mismo gobierno. La centenaria competencia entre Inglaterra y Rusia por el control de Irán, a pesar de haberse desarrollado por mucho tiempo con medios preponderantemente militares, puede servir como ejemplo. El profesor P. E. Roberts describió esta situación en Irán —entonces llamado Persia— antes de la primera guerra mundial:

Rusia la presiona desde el norte, Gran Bretaña desde el sur; no obstante la influencia de ambas potencias es muy diferente. Gran Bretaña tiene en sus manos la mayor parte del comercio exterior del sur de Persia y aspira a un control general de toda la costa asiática, desde Adén hasta Deluchistán... Gran Bretaña nunca ha pretendido posesiones territoriales... El desarrollo de la navegación en el Volga y la construcción del ferrocarril transcaspio le ha dado a Rusia el monopolio del comercio con el norte de Persia. Pero las armas comerciales de Rusia son el monopolio y la prohibición. Ha vetado la construcción de ferrocarriles en territorio persa y a menudo se ha opuesto a medidas que pudieran significar la regeneración del país.<sup>19</sup>

Sólo la "rivalidad comercial y política de Gran Bretaña" parecía entonces oponerse a la completa incorporación de Irán a la órbita rusa.

Mientras duró la rivalidad económica y política entre Inglaterra y Rusia en la región, las políticas exteriores —y con frecuencia también las domésticas— del gobierno iraní reflejaban claramente la intensidad de las presiones económicas, y a veces militares, que las potencias ri-

<sup>19</sup> *Cambridge Modern History*, The Macmillan Company, Nueva York, 1910, vol. XII, pag. 491.

vales llegaron a ejercer. Cuando Rusia prometía o aseguraba ventajas económicas imposibles para Inglaterra o cuando Rusia amenazaba con quitar las ventajas concedidas, aumentaba la influencia rusa. Rusia no llegó a correr el riesgo de concretar sus apetencias territoriales en Irán. Por su parte, Inglaterra no las tenía. Pero ambas intentaron el control del gobierno iraní, el que a su vez controlaba las áreas petroleras y el camino a India.

#### *Imperialismo cultural*<sup>20</sup>

El así llamado imperialismo cultural es la más sutil y, en caso de llegar a triunfar por sí sola, la más exitosa de las políticas imperialistas. No pretende la conquista de un territorio o el control de la vida económica, sino el control de las mentes de los hombres como herramienta para la modificación de las relaciones de poder entre dos naciones. Si se pudiera imaginar la cultura y, más particularmente, la ideología política de un estado A con todos sus objetivos imperialistas concretos en trance de conquistar las mentalidades de todos los ciudadanos que hacen la política de un estado B, observaríamos que el primero de los estados habría logrado una victoria más que completa y habría establecido su dominio sobre una base más sólida que la de cualquier conquistador militar o amo económico. El estado A no necesitaría amenazar con la fuerza militar o usar presiones económicas para lograr sus fines. Para ello, la subordinación del estado B a su voluntad se habría producido por la persuasión de una cultura superior y por el mayor atractivo de su filosofía política.

Sin embargo, éste es un caso hipotético. El imperialismo cultural dista mucho en los hechos de estar en condiciones de obtener una victoria tan rotunda que vuelva superfluo a los otros medios. El rol característico que cumple el imperialismo cultural en nuestros tiempos es el de subsidiario de los otros medios. Ablanda al enemigo y abona el terreno para la conquista militar o la penetración económica. Su más característica manifestación moderna es la "quinta columna" y uno de sus éxitos más notorios se encuentra en las operaciones de la "quinta columna" nacional socialista en Europa antes de la ruptura de las hostilidades y al comienzo de la segunda guerra mundial. Su triunfo más espectacular ocurrió en Austria, donde en 1938 un gobierno pro nacional socialista invitó a las tropas germanas a ocupar el país. Su éxito fue considerable en Francia, donde un número considerable de ciudadanos influyentes, dentro y fuera del gobierno, adhirieron a la filosofía nacional socialista y a sus objetivos internacionales. No es de-

<sup>20</sup> Lo que hemos descrito en este apartado a menudo recibe la denominación de imperialismo ideológico; lo de "ideológico" se refiere a la lucha de filosofías políticas. Sin embargo, hay dos razones que parecen aconsejar el término "cultural". Primero, porque por una parte engloba a todo tipo de influencias intelectuales, políticas y de otras clases que funcionan como medios para los objetivos imperialistas. Por otra parte usamos el término "ideológico" en el capítulo VII en su sentido sociológico; se crearía confusión si empleásemos el mismo término aquí en su sentido popular y general.

masiado exagerado decir que estos países ya se encontraban parcialmente conquistados mediante el imperialismo cultural antes de que la conquista militar terminara la tarea. Al confinar a todos los nacionalistas conocidos y a sus simpatizantes dentro de sus fronteras, Inglaterra pagó tributo al peligro que ofrecía la penetración cultural para las presuntas víctimas del imperialismo germano.

El otro ejemplo notable de imperialismo cultural de nuestro tiempo, antecesor y sobreviviente a la quinta columna nacional socialista, es la Internacional Comunista. En su apogeo, dirigida desde Moscú, guiaba y controlaba los partidos comunistas de todos los países y vigilaba que las políticas seguidas por los partidos comunistas nacionales estuvieran de acuerdo con la política exterior de la Unión Soviética. En la medida en que los partidos comunistas adquieren preponderancia en los distintos países, la influencia de la Unión Soviética aumentará correlativamente, y donde los partidos comunistas llegan a controlar a los gobiernos nacionales, la Unión Soviética, que a su vez tiene control sobre estos partidos, domina a esos gobiernos.

El método empleado por la Unión Soviética para asentar su control sobre los países de Europa oriental brinda un ejemplo clásico de interconexión entre el imperialismo cultural y otras formas de conquista imperialista. En esos países la promoción del comunismo a través de los partidos comunistas, dirigidos desde Moscú, es tan solo un medio para el fin de la dominación rusa y está coordinada con otros medios orientados al mismo fin. De este modo, la conquista militar se encuentra en el basamento del control de Europa oriental. A su servicio, y a veces reemplazándola, surge el control ruso sobre la vida económica de Europa oriental que se manifiesta bajo la forma de la dependencia económica de la región. Además, la Unión Soviética se ha esforzado en cambiar la lealtad que los pueblos de Europa oriental han manifestado tradicionalmente a su nación, religión y partido por la lealtad al comunismo y, en última instancia, a la propia Unión Soviética; así ha logrado convertirlos en herramientas dóciles de la política soviética.

En los gobiernos totalitarios el imperialismo cultural se encuentra bien disciplinado y altamente organizado ya que los mismos, en razón de su carácter totalitario, deben ser capaces de ejercer un control estricto e influencia rectora sobre los pensamientos y los actos de sus ciudadanos y de los simpatizantes en el exterior. El imperialismo cultural como método fue perfeccionado por las naciones totalitarias y se forjó como eficaz arma política en la quinta columna. El empleo de las simpatías culturales y de las afinidades políticas como armas del imperialismo es casi tan antiguo como el propio imperialismo. La antigua Grecia y Roma ofrecen muchos ejemplos de episodios donde las políticas imperialistas fueron implementadas a través de la relación con simpatizantes políticos en el bando enemigo antes que por medio de conquistas militares. Más modernamente, las agrupaciones religiosas vinculadas o asociadas con gobiernos han cumplido un papel importante en la implementación de las respectivas políticas culturales del imperialismo. Al respecto un ejemplo típico lo constituye la política imperialista del zar de Rusia, que sacó provecho de su doble situación como jefe de gobierno y de la

iglesia ortodoxa a los efectos de ampliar el poderío de Rusia sobre los fieles de la fe ortodoxa en otros países. Que Rusia haya estado en condiciones de reemplazar a Turquía como potencia hegemónica en los Balcanes durante el siglo XIX debe atribuirse en gran medida a la política culturalmente imperialista que desarrolló la iglesia ortodoxa como método de la política exterior rusa.

En el campo seular, *la misión civilizadora* de Francia ha sido una poderosa arma del imperialismo francés. El uso intencional de los rasgos más atractivos de la cultura francesa al servicio de su política internacional se transformó en una de las piedras basales del imperialismo francés en la región del Mediterráneo oriental antes de la primera guerra mundial. La ola de simpatía pública que de todo el mundo acudió en apoyo de Francia durante las dos guerras mundiales es en buena medida resultado del imperialismo cultural francés, el que a su vez robusteció el imperialismo militar en los últimos y victoriosos años de ambas guerras mundiales. El imperialismo cultural, bajo la forma de difusión de una cultura nacional, es incomparablemente menos mecánico y disciplinado aunque no necesariamente menos eficaz que el de la variante totalitaria. En tanto el segundo recurre en principio al uso de las afinidades de la filosofía política, el primero persuade a grupos intelectualmente influyentes en un país con los rasgos más atractivos de una cultura hasta que estos grupos comienzan a encontrar los fines y los medios políticos de esa cultura como igualmente atractivos.

Ya hemos señalado que el imperialismo cultural desempeña un rol subsidiario de las variedades económica y militar. Del mismo modo, a veces el imperialismo económico se sostiene por sí mismo y otras apoya a las políticas militares. Por otra parte, en tanto el imperialismo militar puede conquistar sin contar con el apoyo de otros métodos imperialistas, también es cierto que ninguna dominación puede durar y establecerse si se basa únicamente en el poderío militar. Por lo tanto, el conquistador acude siempre a la ayuda de la economía y la cultura para la conquista militar. Estableció su poderío sobre la preponderancia militar, pero también fundamentalmente sobre el control de los medios de vida de los conquistados y sobre el control de sus mentalidades. Es precisamente sobre este aspecto, tan sutil cuanto importante, donde, excepción hecha de Roma, todos los grandes imperialismos, desde Alejandro a Napoleón y Hitler, han fracasado. Esta falla, que impidió conquistar las mentalidades de quienes habían sido sometidos por otros métodos, implicó la destrucción de los imperios. La siempre renovada coalición contra Napoleón, las rebeliones de los polacos contra Rusia a lo largo del siglo XIX, la lucha de la resistencia contra Hitler, así como las de Irlanda y la India por escapar del dominio inglés son los ejemplos clásicos de este tema básico que pocas políticas imperialistas han podido resolver.

La participación de los imperialismos económico y cultural en todas las actividades internacionales de los gobiernos se ha incrementado enormemente desde la segunda guerra mundial. Por una parte, el imperialismo militar llevado adelante abiertamente y en gran escala ha dejado de ser un instrumento racional de la política exterior ya que porta en sí

el riesgo de la escalada a una autodestructiva guerra nuclear. Por lo tanto, una nación inclinada a la expansión imperialista a menudo reemplazará los métodos militares por los económicos y culturales. Por otra parte, la desintegración de los imperios coloniales en un gran número de estados débiles, muchos de los cuales deben depender de la asistencia externa para sobrevivir, abre nuevas oportunidades a las naciones imperialistas para aumentar su poder mediante métodos económicos y culturales. Así China, la Unión Soviética y Estados Unidos emplean sus recursos económicos y culturales de modo de competir entre sí por la expansión de sus respectivos poderíos en el así llamado tercer mundo o al menos para evitar que los rivales lo consigan. La debilidad de las nuevas naciones les ofrece la oportunidad y el inaceptable riesgo de una guerra nuclear ha transformado esa oportunidad en una necesidad racional.

#### COMO DETECTAR Y ENFRENTAR UNA POLITICA IMPERIALISTA

Las anteriores consideraciones llevan al tema básico que enfrentan los funcionarios a cuyo cargo se encuentra el manejo de la política exterior y los ciudadanos que procuran llegar a una idea definida sobre los asuntos internacionales. Este tema tiene que ver con la naturaleza de la política exterior que desarrolla otra nación y, por lo tanto, con el tipo de política exterior que debe adoptarse frente a ella ¿Es o no es imperialista la política exterior de la otra nación? Dicho de otro modo, ¿busca romper la actual relación de poder o tan solo procura ajustes en el esquema general del statu quo existente? De la correcta respuesta a esta pregunta ha dependido muchas veces el destino de las naciones; una respuesta equivocada a menudo ha implicado un grave peligro o simplemente la destrucción. El acierto de la respuesta implica el éxito de la política exterior que se desarrolla a partir de ella. Si bien resultaría catastrófico oponer medidas encuadradas a lograr ajustes en la política de statu quo imperante cuando los designios que deben enfrentarse son en realidad imperialistas, algo menos peligroso sería simular una política imperialista para lograr aquellos mismos ajustes. El ejemplo típico del error citado en primer término fue acceder a los requerimientos de Alemania a fines de la década del treinta. El otro error manifestó su decisiva influencia en las políticas exteriores de las grandes potencias europeas antes de la ruptura de hostilidades en la primera guerra mundial.

#### El problema de la política: contención, concesión y temor

Debido a que las políticas del imperialismo y las del statu quo son esencialmente diferentes en su naturaleza, las políticas destinadas a contrarrestarlas también deben ser diferentes. Así, una política apropiada para neutralizar otra de statu quo sería insuficiente para enfrentar una poli-



tica imperialista. Por su parte, una política de statu quo que procura reacondicionamiento en la distribución general del poder puede enfrentarse con una política de dar y tomar, de equilibrio y compromiso, en resumen con una política que emplea todas las técnicas de ajuste dentro de una determinada distribución general del poder a los efectos de lograr el máximo de ventajas con un mínimo de pérdidas. El imperialismo, cuyos fines son la destrucción del esquema de poder existente, debe ser combatido al menos con una política de contención que, en defensa del esquema existente, reclame un cese de la agresión ulterior, a la expansión o a cualquier otra modificación del statu quo por parte de la potencia imperialista. La política de contención levanta una muralla real —como la Gran Muralla China o la línea Maginot de los franceses—, o imaginaria —como la línea de demarcación militar trazada en 1945 para separar la órbita soviética del mundo occidental—. En efecto, lo que se dice a la potencia imperialista es "hasta este punto y nada más", con la consiguiente advertencia de que un paso más allá de ese punto implicaría una virtual seguridad de guerra.

El apaciguamiento es una política exterior que intenta enfrentar la amenaza del imperialismo con métodos adecuados para una política de statu quo. Se equivoca al trasladar una política de compromiso desde un medio político propicio al mantenimiento del statu quo, al que pertenece, a otro medio vulnerable a la agresión imperialista, al que no pertenece. Es posible decir que el apaciguamiento es una política de compromiso corrupta y errónea, porque confunde una política imperialista con una política de statu quo.

En vista de la tendencia contemporánea a usar el término "apaciguamiento" en forma indiscriminada con un sentido oprobioso, es importante señalar que el apaciguamiento y el imperialismo están lógicamente correlacionados. Dicho de otro modo, una política de apaciguamiento presupone en cierta medida una política de imperialismo. Si decimos que el estado A desarrolla una política de apaciguamiento con respecto a un estado B, al mismo tiempo estamos diciendo que el estado B desarrolla una política imperialista con respecto al estado A. Si la última afirmación es falsa, la primera carece de sentido.

El estado que cede ve en las sucesivas demandas del poder imperialista objetivos racionalmente limitados, compatibles con el mantenimiento del statu quo y ante los que debe ceder por los méritos intrínsecos del objetivo o por vía del compromiso. El error consiste en no advertir que las sucesivas demandas, lejos de ser autolimitadas y resultado de agravios específicos, en realidad son eslabones de una cadena que conduce a la ruptura del statu quo. La conciliación de políticas antagónicas sobre la base de principios legales o morales o a través de acuerdos diplomáticos es, en realidad, la gran tarea de la diplomacia, que opera en ambas partes dentro de los límites reconocidos del statu quo. En tanto ambas partes aceptan la relación de poder existente, las dos están en condiciones de contribuir a la solución de sus diferendos mediante la aplicación de principios o el establecimiento de compromisos; sea cual fuere la solución, ésta no alterará la relación de poder existente entre ambas naciones.

Cuando una o las dos partes albergan intenciones imperialistas, la situación se torna diferente. En ese caso la satisfacción de las respectivas exigencias, sobre la base de principios legales o morales o mediante métodos de negociación que ignoren la influencia que la solución podrá ejercer sobre las relaciones de poder, implicará un cambio parcial que favorecerá a la nación imperialista; esta última se verá favorecida por el compromiso y seleccionará cuidadosamente las bases para sus reclamos, de tal modo que el principio también la favorezca. En definitiva, estos cambios fragmentados se agregarán a la nueva relación de poder en favor de la nación imperialista. Esta logrará una victoria sin sangre, aunque decisiva, sobre un oponente que no conocía la diferencia entre compromiso y concesión.

Alemania comenzó abiertamente sus políticas imperialistas en 1935 con el repudio de las medidas de desarme previstas en el Tratado de Versalles, señalando el fracaso de las otras naciones en cumplir con aquellas medidas y el creciente armamentismo francés y ruso. En sí mismo y extrapolado de su intención real, el argumento no dejaba de tener valor a la luz del principio legal de igualdad. Más allá de las protestas y alianzas, la única reacción concreta a aquella acción inicial de Alemania hacia la escalada imperialista consistió en la firma del acuerdo naval anglo-germano, por el que Inglaterra autorizaba, tres meses después, a Alemania una fuerza naval no superior a un 35 % de la de Inglaterra. Tanto la preocupación de la región del Rin por parte de Alemania en 1936 como la protesta por el control internacional de sus vías marítimas hallaron base en el principio de igualdad. La anexión de Austria en 1938 se podía defender fácilmente mediante el principio de la autodeterminación nacional, que también había sido uno de los principios explícitos de las potencias aliadas durante la primera guerra mundial.

Poco después, en 1938, Alemania reclamó las regiones alemanas de Checoslovaquia. El acuerdo de Munich satisfizo las demandas germanas. Cuando poco antes del acuerdo de Munich, Hitler manifestó que esas regiones alemanas de Checoslovaquia eran los últimos reclamos territoriales alemanes en Europa, en realidad estaba diciendo que la reincorporación de esas regiones constituía un fin en sí, autolimitado dentro de sus propios límites racionales. Pretendía que la política germana operaba dentro de la trama general del statu quo europeo sin intentar romperlo y que las otras potencias europeas debían ver la política exterior germana bajo esa luz y tratarla en consecuencia. Sólo a fines de marzo de 1939, cinco meses antes del comienzo de la segunda guerra mundial, la anexión de toda Checoslovaquia y los reclamos territoriales sobre Polonia demostraron a las potencias occidentales que lo que había parecido una política de statu quo, en realidad desde su gestación había sido una política imperialista, de imperialismo continental, aun no mundial por entonces.

En ese momento, la distribución de poder en Europa había cambiado para favorecer a Alemania. Llegó a un cambio tal que un nuevo aumento no podría evitarse sin guerra. Alemania se había vuelto lo suficientemente fuerte como para desafiar abiertamente el Tratado de Versalles y el prestigio —es decir la reputación de que eran poderosas—

de las naciones identificadas con el orden establecido en Versalles había descendido tanto que eran incapaces de defender lo que había quedado de aquel statu quo mediante medios meramente diplomáticos. Solo podían rendirse o ir a la guerra. Así los cesionarios de 1938 se transformaron en traidores (si pensaban, sin demasiado optimismo, en resistir el imperialismo alemán) o en los héroes de 1939/45 (si pensaban que la resistencia era moralmente necesaria independientemente del resultado o de las oportunidades de triunfar). El desastre final y las trágicas opciones que la catástrofe ofreció a los actores en el escenario internacional estuvieron predeterminados por aquel error inicial de confundir una política imperialista con una de statu quo.

Luego que una política de contención ha tenido éxito en el control de una política imperialista, o en el caso de que esta última haya seguido su curso en virtud de haber logrado sus fines o porque se haya agotado en sí misma, la contención (una política de resistencia no comprometida) puede dar lugar a un compromiso (política de toma y daca). Semejante política, nefasta cuando trata de aplacar al imperialismo, pasa a ser eficiente cuando procura acomodarse a una política de statu quo que ha abandonado sus intenciones imperialistas. A esta diferenciación aludía sir Winston Churchill cuando el 14 de diciembre de 1950 decía en la Cámara de los Comunes:

La declaración del Primer Ministro de que no habrá concesión también reclama un apoyo casi universal. Es un buen slogan para la nación. Sin embargo, creo que debe ser definida con mayor precisión en el ámbito de esta Cámara. Pienso que lo que en realidad expresamos no es tanto la concesión debido a debilidad o miedo. La concesión puede ser buena o mala según las circunstancias. Si está basada en la debilidad o miedo es inútil y fatal. Sólo la concesión proveniente de la fuerza es magnánima y noble, y puede convertirse en el camino más seguro y tal vez único hacia la paz mundial.

Otro de los errores fundamentales en el que suelen incurrir los responsables del manejo de las relaciones internacionales es el opuesto al que acabamos de ver, es decir, confundir una política de statu quo con una política imperialista. Supongamos que un estado A adopta ciertas medidas defensivas que pueden ser armamentos, bases o alianzas, con respecto a un estado B. Este, a su vez, responde con contramedidas puesto que se sospecha una política imperialista en el estado A. Esas contramedidas refuerzan el error inicial del estado A, las políticas del estado B y así sucesivamente. Se llega así a un punto en que ambos estados corrigen sus errores con respecto a las respectivas políticas o las cada vez más crecientes sospechas terminarán en guerra. De un error inicial se desarrolló un círculo vicioso. Al procurar defender el statu quo existente, dos o más naciones convencidas de las intenciones imperialistas de la otra suelen encontrar sustento para sus propios errores de juicio en los errores ajenos. En una situación de este tipo sólo un esfuerzo sobrehumano desviará la tendencia de los hechos hacia un desenlace catastrófico.

La historia de la diplomacia europea entre la guerra franco-germana de 1870 y el comienzo de la primera guerra mundial en 1914 ilustra esta situación. Luego de la victoria en la guerra de 1870 y del establecimiento del imperio alemán, la política exterior germana fue fundamentalmente defensiva. Trató de mantener la posición alemana en Europa y de neutralizar la amenaza de una coalición hostil (el *cauchemar des coalitions* de que hablara Bismarck), especialmente entre Francia y Rusia, que pudiera alterar esa posición. La triple alianza entre Alemania, Austria e Italia fue la herramienta fundamental de aquella política defensiva. Un instrumento auxiliar fue el tratado de reaseguro con Rusia, por el cual ambas naciones comprometían su neutralidad en el caso de que cualquiera de ellas se viera envuelta en una guerra con una tercera nación. A la caída de Bismarck, en 1890, Guillermo II abolió el tratado de reaseguro, en primer lugar por temor a que su prosecución alejara a Austria y terminara con la triple alianza. Como consecuencia, en 1891 y en 1894 Rusia llegó a acuerdos de carácter defensivo con Francia, en ambos casos motivados por el temor a las intenciones que pudiera albergar la triple alianza. Las estipulaciones de la Convención Militar de 1884 previeron una potencial transformación de la triple alianza de coalición defensiva en instrumento imperialista. Por lo tanto, la Convención se mantendría en vigor en tanto durara la triple alianza. Los principales artículos de la Convención estatúan lo siguiente: si Francia fuese atacada por Alemania o Austria con el apoyo de Alemania, Rusia prestaría asistencia militar a Francia. Otro tanto haría Francia si Rusia resultaba atacada por Alemania o Austria con el apoyo de Alemania. En caso de movilización de fuerzas de la triple alianza, Francia y Rusia movilizarían las suyas sin demora.

En primer término el temor a las alianzas hostiles llevó a la constitución de la triple alianza. Luego el temor a la disolución de esta última llevó a Alemania a romper relaciones con Rusia. Finalmente, el temor a las intenciones de la triple alianza produjo la alianza franco-rusa. El mutuo temor de estas dos alianzas defensivas y la inseguridad general creada por el carácter errático de las tendencias imperialistas de Guillermo II inspiraron los manejos diplomáticos de las dos décadas previas a la primera guerra mundial. Con ellas se trató de buscar nuevas combinaciones que permanecieran ajenas a las alianzas en curso. Finalmente la conflagración de 1914 se hizo inevitable por el miedo a que el otro bando cambiara decisivamente las relaciones de poder en favor de sí. En ambos bloques antagonicos, Rusia y Austria, especialmente, se vieron contagiadas por este temor, el temor del supuesto imperialismo del adversario que produce un contraimperialismo que da sustancia al temor original.

Los efectos distorsivos de los temores mutuos son particularmente pronunciados cuando las políticas exteriores antagonicas están enmarcadas en ideologías totalizadoras<sup>23</sup> que pueden o no corresponder a las políticas exteriores efectivamente en curso. Así la ideología comunista de la revolución mundial y de la comunización del mundo crea en las

<sup>23</sup> Para una mayor explicación del concepto, véase el capítulo VII.

naciones no comunistas el temor de que las políticas exteriores de las naciones comunistas están necesariamente al servicio de un imperialismo universal. En consecuencia, cualquier movimiento de países como la Unión Soviética o China en el tablero de la política internacional no es juzgado según sus propios méritos sino en términos de imperialismo ideológico. Por otra parte, dado que la filosofía comunista expone que las acciones capitalistas son por naturaleza belicosas e "imperialistas", las manifestaciones occidentales de preocupación por la ley y el orden y de oposición a la agresión y a la subversión son interpretadas por las naciones comunistas como meras simulaciones ideológicas para encubrir políticas imperialistas.

Esta percepción mitológica de la realidad en ambas partes produce políticas que procuran contener el imperialismo de la otra parte y estas políticas confirman en la mentalidad de los involucrados la interpretación mitológica original. Así las grandes potencias se ven atrapadas en un círculo vicioso. En primera instancia, el temor las hace interpretar la realidad en términos de una ideología de la que el temor puede alimentarse. Entonces las medidas que adoptan para protegerse de lo que podría ser un peligro imaginario confirma en la otra parte los temores y la mala interpretación de la realidad. Luego se toman contramedidas contra aquellas medidas, que encuentran una confirmación similar y así sucesivamente. De este modo, el temor de un bando sustenta el temor del otro y viceversa. Enmarañados en recelos mutuos y embarcados en una carrera armamentista que procura tranquilizar esos temores, ninguna de las partes es capaz de poner la hipótesis original de imperialismo a prueba frente a la experiencia real. Lo que originariamente fue una percepción mitológica de la realidad se ha transformado ahora en una profecía autosuficiente: las políticas engendradas por temores mutuos parecen proveer evidencia empírica para que no se puedan corregir las hipótesis originales.<sup>22</sup>

### El problema de la determinación

Las dos respuestas erróneas, los dos errores fatales que debe tratar de evitar una política exterior inteligente son el apaciguamiento, que es el intento de llegar a un compromiso con un imperialismo no reconocido como tal, y el temor que suscita un imperialismo inexistente. Una tal política exterior inteligente, capaz de reconocer el imperialismo donde realmente existe y de determinar su naturaleza específica, se ve enfrentada a cinco dificultades, todas de un carácter formidable.

La primera y más fundamental fue señalada por Bukharin, el exponente precursor de la doctrina comunista desde la muerte de Lenin hasta las grandes purgas de mediados de la década del treinta. Argumentando contra la explicación no económica del imperialismo, llegaba a resu-

<sup>22</sup> Cf. John H. Kautsky, "Myth, Self-fulfilling Prophecy, and Symbolic Reassurance in the East-West Conflict", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. IX, N° 1, marzo de 1965, págs. 1 siguientes.

mirlo en estos términos: "El imperialismo es una política de conquista. Pero no toda política de conquista es imperialista".<sup>23</sup> La afirmación es, en verdad, correcta y se ajusta a lo que hemos dicho previamente sobre la distinción entre una política de conquista que opera dentro del statu quo existente y otra que procura destruirlo.<sup>24</sup> Pero realizar esta diferenciación en una situación concreta presenta una enorme dificultad. ¿Cómo se llega a saber con algún grado de certeza cuáles fueron los objetivos últimos de Hitler? A partir de 1935 formuló demanda tras demanda, cada una de las cuales podía ajustarse completamente con la política de statu quo aunque también podía significar un escalón más en el camino hacia el imperio. Cada uno de aquellos pasos eran ambiguos y, por lo tanto, no revelaban la índole de la política de la que formaban parte. ¿Dónde, entonces, se podía encontrar una respuesta para nuestra pregunta?

Aunque tentativa y sujeta a duda, se la podía encontrar en dos de las políticas imperialistas. El deseo de romper el statu quo instaurado por el Tratado de Versalles fue desde el comienzo mismo uno de los principales puntos del programa nacional-socialista, que en 1933 se convirtió en el programa oficial del gobierno alemán. Frente a este objetivo, se pudo haber previsto que el gobierno germano proseguiría una política exterior tendiente a concretar ese propósito apenas tuviera la ocasión de hacerlo, es decir, apenas las naciones involucradas en el Tratado de Versalles no fueran capaces o no desearan defender aquel statu quo por más tiempo.

Esa dificultad original y fundamental se ve agravada por el hecho de que cualquier política que se presenta aspirando a ajustes dentro de la relación de poder existente en un momento dado, al lograr éxitos o experimentar frustraciones puede cambiar su propósito inicial. Dicho de otro modo, la facilidad con que alcanza objetivos originales dentro del marco de poder existente puede sugerir a la nación en vías de expansión que se enfrenta a oponentes débiles o indecisos y que un cambio en las relaciones de poder puede lograrse sin mayor esfuerzo o riesgo. Del mismo modo en que el apetito aumenta con la comida, una victoriosa política de expansión dentro del statu quo puede llegar a transformarse en una política imperialista. Lo mismo puede ser cierto para una fracasada política de expansión dentro del statu quo. Una nación frustrada en sus objetivos limitados, que parecen imposibles de alcanzar dentro del esquema de poder existente, puede llegar a la conclusión de que debe cambiar esas relaciones de poder para obtener lo que desea.

En los casos en que una política es planteada en términos puramente territoriales, la índole de estos objetivos territoriales podrá, a veces, indicar la naturaleza de la política en cuestión. El objetivo puede ser por ejemplo, un área estratégica, cuya adquisición en sí implique un cambio en las relaciones de poder en la región donde se halla enclavada. Ninguna ayuda puede esperarse y, sin embargo, puede encontrarse una dificultad adicional si la política exterior usa principalmente vehículos de penetración económica o cultural. Estos métodos también son ambiguos en vista del carácter de la política a que sirven, pero su ambigüedad

es mucho mayor que la de los métodos militares, los que han definido objetivos territoriales. La expansión económica y cultural por lo general se manifiesta sin definir claramente áreas; se dirigen a una amplia variedad de individuos mal definidos y además son practicadas en gran escala por un indefinido número de naciones. Resulta una tarea dificultosa identificar la expansión económica o cultural como instrumentos del imperialismo en contraste a idénticas políticas que no ocultan objetivos de poder tras sí y que, por lo tanto, no son imperialistas. También en este caso será útil la referencia a situaciones típicas que favorecen las políticas imperialistas.

Las activas políticas económicas que Suiza ha estado llevando a cabo en la esfera internacional nunca han tenido un matiz imperialista. En cambio las políticas de comercio exterior británicas con respecto a ciertos países, a veces han tenido un carácter imperialista. En la actualidad, su fin es principalmente económico, es decir que tratan de proveer a las necesidades vitales de los habitantes de las Islas Británicas. Procuran la supervivencia económica a través de un balance comercial favorable y no el mantenimiento o la adquisición de poder político sobre otras naciones. Sólo con respecto a ciertas regiones estratégicas, como Egipto e Irán, desde fines de la segunda guerra mundial las políticas económicas británicas ocasionalmente han estado subordinadas a consideraciones políticas. Algunas de estas consideraciones pueden haber tenido, o bajo ciertas condiciones podrían llegar a tenerlo, un carácter imperialista.

La penetración cultural de Latinoamérica por parte de España estuvo generalmente despojada de un sentido imperialista, ya que la debilidad de España con relación a los Estados Unidos hacía imposible cualquier intento de cambiar las relaciones de poder en favor de la nación ibérica. La misión cultural francesa ha implicado en ciertos países y en ciertas ocasiones un fin en sí mismo. Bajo diferentes circunstancias y en otros países ha estado subordinada a intenciones imperialistas. También aquí, el carácter de la expansión económica o cultural puede cambiar cuando se produce una novedad en la situación política. Cuando se produce la oportunidad, el "reservorio de buena voluntad" (o una posición preponderante en el comercio exterior de otra nación) que la nación ha logrado como fin propio, puede convertirse repentinamente en fuente de poder político y poderoso instrumento en la lucha por el poder. Pero cuando las circunstancias vuelven a cambiar puede llegar a perder esa cualidad en forma igualmente repentina.

Cuando todas estas dificultades han sido superadas y una política exterior ha sido correctamente identificada como imperialista aparece aún otra dificultad. Tiene que ver con el tipo de imperialismo al que hay que enfrentar. Un imperialismo restringido, exitoso dentro de su campo limitado, puede hallar en el éxito un aliciente para buscar una mayor expansión hasta lograr carácter continental o mundial. Más particularmente, para estabilizar y asegurar un predominio local, un país puede sentir como necesaria la adquisición de preponderancia de poder en una escala aún mayor y sólo puede sentirse completamente seguro en un imperio mundial. Frecuentemente se da en el imperialismo una fuerza dinámica, racionalizada en términos agresivos o defensivos, que procede

de una región limitada, luego se traslada al continente y de allí al mundo. El imperio macedónico bajo Filipo y Alejandro así como el imperialismo napoleónico fueron de este tipo. Como contraparte, una política de imperialismo mundial, a la que se opone una fuerza superior, puede retraerse a una región geográficamente acotada o sentirse satisfecha con una preponderancia local. O también puede perder todas sus inclinaciones imperialistas y convertirse en una política de statu quo. El proceso de un imperialismo geográficamente determinado a uno localizado y de éste a la pérdida definitiva de las inclinaciones imperialistas encuentra ejemplificación en la historia del imperialismo sueco de los siglos XVII y XVIII.

Por lo tanto, la evaluación de las tendencias imperialistas y, en consecuencia, de las políticas que las enfrentan nunca es definitiva. Ambas, política y contrapolítica, siempre están sujetas a reevaluación y reformulación. Pero los forjadores de políticas externas siempre están expuestos a la tentación de tomar un modelo particular de expansión imperialista o cualquier otro tipo de política exterior como permanente y a proseguir la política exterior adaptada a aquel modelo incluso cuando éste ha cambiado. Un imperialismo mundial requiere contramedidas diferentes de las que son adecuadas para otro de carácter localizado; así una nación que combata a este último con medidas apropiadas para el primero se acarreará exactamente los peligros que quería evitar. En esta necesidad de reconocer con rapidez cualquier cambio en la política imperialista de otra nación radica una nueva dificultad y en el fracaso de la adaptación de la propia política exterior al primer cambio se encuentra otra fuente de error.

Finalmente, el imperialismo plantea un problema que comparte con toda política exterior, aunque de un modo mucho más agudo. Se trata del problema de la determinación de la verdadera naturaleza de una política exterior tras sus coberturas ideológicas. Raramente los actores de la escena internacional presentan la política exterior que llevan a cabo como lo que en realidad es; una política imperialista casi nunca revela su verdadero rostro en los pronunciamientos de quienes la implementan. La verdadera naturaleza de las políticas desaparece tras un velo de ocultamientos ideológicos. Las razones por las que esto es así y las formas típicas que adoptan estas ideologías serán analizadas en el capítulo siete de este libro. En el curso de ese análisis se verá cuán difícil es distinguir entre la apariencia de una política exterior y su esencia.

# 6

---

## La Lucha por el Poder: La Política de Prestigio

En la moderna literatura política rara vez se reconoce la verdadera función de la política de prestigio; nos referimos a su rol como tercera de las manifestaciones básicas de la lucha por el poder en el escenario internacional. Las razones de esta falencia son también tres. La política de prestigio experimenta ese relegamiento junto a las relaciones sutiles e intangibles cuya captación, como hemos señalado,<sup>1</sup> se ha visto puesta ante la preponderante relación teórica y práctica con la presencia material del poder, ya sea bajo la forma de la fuerza real o potencial. Por otra parte, la política de prestigio ha recurrido principalmente a las formas aristocráticas como vehículo para la relación social que se practica en el mundo diplomático. Ese mundo, con sus reglas ceremoniales, sus disputas acerca del rango y la procedencia, y sus formalismos vacuos es una verdadera antítesis del estilo de vida democrático. Incluso quienes no están totalmente convencidos de que la política del poder no es más que atavismo elitista, se han inclinado a ver en la política de prestigio, tal como es practicada por los diplomáticos, solamente un juego anacrónico, frívolo y fariseico, carente de cualquier relación orgánica con el negocio de la política internacional.

En último término, el prestigio, en oposición al mantenimiento y la adquisición de poder, sólo muy rara vez implica un fin en sí mismo. Más habitualmente la política de prestigio es uno de los instrumentos mediante el cual las políticas de statu quo e imperialista tratan de llevar a cabo sus fines. Esto viabiliza la conclusión de que la política de prestigio no es importante y que no requiere una discusión sistemática.

Por más exagerado y absurdo que haya sido a veces su empleo, la política de prestigio es en la actualidad un elemento tan intrínseco de las relaciones entre las naciones como la aspiración al prestigio lo es en las relaciones interindividuales. En este punto vuelve a resultar evidente

<sup>1</sup> Véase capítulo 3.

que tanto la política internacional como la interna no son más que diferentes manifestaciones de un mismo y único hecho social. La aspiración al reconocimiento social es una poderosa fuerza dinámica que determina las relaciones sociales y crea las instituciones en cualquiera de las dos esferas. El individuo busca en sus amigos la confirmación de la evaluación que hace de sí mismo. Sólo con el tributo que otros rinden a su bondad, inteligencia y poder, el individuo se vuelve enteramente consciente —y puede disfrutarlas plenamente— de lo que él considera como sus cualidades superiores. Sólo a través de su reputación de excelencia puede lograr la medida de seguridad, prosperidad y poder que estima le es debida. De este modo, en la lucha por la existencia y el poder —que es algo así como la materia prima del mundo social— lo que los demás piensan sobre nosotros es tan importante como lo que realmente somos. La imagen en el espejo del concepto de nuestros semejantes —es decir, nuestro prestigio— antes que el original —del cual la imagen bien puede ser un reflejo distorsionado— determina lo que somos en tanto y en cuanto miembros de la sociedad.

Por lo tanto es una tarea necesaria e importante ver la representación mental que los demás tienen de nuestra posición en la sociedad para comprobar si la representa realmente, si es que no la sobrepasa. De esto exactamente trata la política de prestigio. Su finalidad consiste en impresionar a otras naciones con el poder que nuestra propia nación realmente posee o con el poder que cree o que quiere que otras naciones crean que la nuestra posee. Dos instrumentos específicos están al servicio de este propósito: el ceremonial diplomático, en el sentido más amplio de la expresión, y el despliegue de la fuerza militar.<sup>2</sup>

### CEREMONIAL DIPLOMATICO

Dos episodios de la vida de Napoleón muestran con claridad los símbolos mediante los que, bajo formas ceremoniales, se manifiesta la posición de poder de un gobernante. Uno de ellos nos presenta a Napoleón en la cumbre de su poder; el otro revela que ya ha dejado tras de sí su momento más glorioso.

Cuando en 1804 Napoleón estaba por ser coronado por el Papa, tanto uno como otro experimentaba un interés vital en demostrar superioridad sobre el otro. Finalmente Napoleón logró demostrar su supremacía no solamente al colocarse la corona con sus propias manos, en vez de dejar que el Papa lo hiciera, sino también con un ardid del ceremonial que el duque de Rovigo, uno de los generales y ministro de policía de Napoleón, consigna en sus memorias:

Fue a alcanzar al Papa en el camino de Nemours. Para eludir la ceremonia se ideó el pretexto de una partida de caza; los asistentes, con su equipaje, estaban en el bosque. El embajador apareció con

<sup>2</sup> Para el examen de la propaganda, que es en buena medida un instrumento de la política de prestigio, véase el capítulo 20.

su comitiva, a caballo y vestido con su traje de caza. El encuentro tuvo lugar prácticamente en la cima de la colina. El carruaje del Papa fue conducido hasta allí; bajó por la puerta izquierda vestido con su ropaje blanco. El suelo estaba sucio, por lo que no quería pisarlo con sus zapatos blancos de seda, pero finalmente se vio obligado a hacerlo. Para recibirlo, Napoleón se apeó del caballo. Se abrazaron y el carruaje del emperador, que deliberadamente había sido alejado, se adelantó unos pasos como por descuido del conductor. Ambos hombres quedaron en situación de estar frente a un coche con las puertas abiertas, aguardándolos. El emperador subió por la de la derecha y un oficial de la corte condujo al Papa por la de la izquierda de modo que los dos ascendieron al mismo tiempo. Obviamente, el emperador se sentó a la derecha y este primer paso estableció, sin discusión, cuál iba a ser la etiqueta que se observaría durante todo el tiempo que el Papa permaneciera en París.<sup>3</sup>

El otro episodio sucedió nueve años después en Dresden, luego de la derrota en Rusia, cuando Napoleón se veía amenazado por una coalición europea que muy poco después le infligiría la catastrófica derrota de Leipzig. En el transcurso de una reunión de nueve horas de duración, Napoleón hizo todo lo posible para que Metternich, el canciller austriaco, no se plegara a la coalición que lo amenazaba. Napoleón actuaba como el amo de Europa, papel que había representado efectivamente durante una década, en tanto Metternich lo trataba como a un hombre derrotado. Luego de una discusión especialmente borrascosa, a los efectos de marcar su supremacía, Napoleón dejó caer su sombrero con la intención de que el canciller austriaco se inclinara a recogerlo. Metternich simuló no advertir el episodio, con lo que expresó rotundamente que se había producido un cambio sustancial en el prestigio y el poder del triunfador de Austerlitz y Wagram. El mismo mensaje fue reiterado por el canciller, al final de la reunión, cuando le expresó a Napoleón que estaba convencido de que el emperador era un hombre perdido.

Las relaciones entre los diplomáticos representan instrumentos de una política de prestigio, puesto que los diplomáticos son las imágenes simbólicas de sus respectivos países.<sup>4</sup> El respeto que se les tributa es, en realidad, rendido a los países que representan. El respeto que ellos tributan, en realidad corresponde a una manifestación de los países que representan. El insulto que infieren o que reciben también realiza ese tránsito a los respectivos países. Son abundantes los ejemplos históricos acerca de estas situaciones, así como de la importancia que se les ha atribuido.

En muchas cortes era costumbre que los embajadores extranjeros fueran presentados al soberano por oficiales ordinarios mientras que los embajadores reales eran introducidos por príncipes. En 1698, cuando Luis XIV hizo que el embajador de la república de Venecia fuera presentado por el príncipe de Lorena, el Gran Consejo de Venecia acudió al embajador francés para que transmitiera al rey el eterno agradecimiento de la República por aquel honor, sentimiento que reiteró el

<sup>3</sup> *Memorias del duque de Rovigo*, Londres, 1828, vol. 1, parte 11, pág. 73.

<sup>4</sup> Para las diferentes funciones de los diplomáticos, véase el capítulo 31.

Consejo en carta especial a Luis XIV. El gesto significaba que Francia consideraba a la República de Venecia con las mismas prerrogativas de un reino y este cambio de prestigio era lo que suscitaba el agradecimiento del Consejo. En la corte pontificia, el Papa recibe a los representantes diplomáticos de los distintos Estados en salas diferentes. Los embajadores de los reinos y de Venecia eran atendidos en la *Sala Reggia*, mientras que los representantes de otros principados y repúblicas eran recibidos en la *Sala Ducale*. Según ciertas versiones, la república de Génova llegó a ofrecer millones al Papa a los efectos de que sus representantes fueran recibidos en la *Sala Reggia*, y no en la *Sala Ducale*. Sin embargo, el Papa se negó a satisfacer el pedido ante la oposición de Venecia, que no admitía que Génova fuese tratada en términos similares a los que gozaba ella. La equivalencia en el trato habría significado equivalencia de prestigio —o lo que es lo mismo de reputación de poder— y esto no puede ser admitido por un Estado con prestigio superior.

Todavía a fines del siglo XVIII era costumbre en la corte de Constantinopla que los embajadores e integrantes de sus séquitos que se presentaban ante el sultán, fueran tomados de los brazos por los oficiales de la corte y se les hiciera inclinar la cabeza. Luego del tradicional intercambio de discursos entre el embajador y el primer ministro, los oficiales de la corte exclamaban: "Alabado sea el Eterno que hace que los infieles deban venir a rendir homenaje a nuestro gloriosamente brillante trono". La humillación de los representantes extranjeros intentaba simbolizar la inferioridad de poder en que estaban las naciones que representaban.

Durante la presidencia de Theodore Roosevelt, todos los representantes diplomáticos eran recibidos en una misma ceremonia el 1º de enero para que presentaran sus saludos y buenos deseos al presidente. El presidente Taft modificó esta costumbre disponiendo que los embajadores y ministros fueran recibidos por separado. Cuando el 1º de enero de 1910 concurrió a la Casa Blanca el ministro español de gobierno, que no había sido notificado de la nueva disposición, para la ceremonia de recepción de embajadores se le negó la entrada. Ante este episodio el gobierno español retiró al ministro y presentó una formal nota de protesta ante el gobierno norteamericano. Una nación que venía de perder su imperio y pasaba a ocupar un puesto de poder de tercera clase pretendía, por lo menos, que se le reconociera un prestigio acorde a sus pasadas grandezas.

En 1946, en ocasión de celebrarse la victoria en París, el canciller soviético fue ubicado en segunda fila mientras que los representantes de otras potencias eran colocados en la primera; el representante soviético decidió retirarse de la ceremonia como forma de protesta. Una nación que durante mucho tiempo había sido considerada como una especie de paria en la comunidad internacional había logrado una indiscutible posición de gran potencia e insistía en reclamar el reconocimiento de prestigio que le era debido. En 1945, Churchill, Stalin y Truman no consiguieron ponerse de acuerdo acerca de quién debía ingresar en primer término a la inauguración de la Conferencia de Postdam; la solución consistió en que los tres entraran al mismo tiempo por puertas

diferentes. Esos tres líderes políticos simbolizaban el poder de sus respectivas naciones. En consecuencia, la prioridad otorgada a cualquiera de ellos habría significado el reconocimiento de un prestigio de superioridad que ninguna de las naciones estaba dispuesta a conceder. Dado que reclamaban una igualdad de poder, se veían obligadas a cuidar los límites del prestigio en el que esa igualdad hallaba expresión simbólica.

Veamos dos ejemplos recientes. Desde que De Gaulle se opusiera a las tendencias supranacionales de la Comunidad Europea, Francia ob-

jetó: el estilo tradicional —pantalones rayados, levita y champagne— con que el doctor Walter Hallstein, presidente de la Comisión del Mercado Común, ha estado recibiendo a los embajadores que acuden a presentarle sus credenciales. París piensa que semejante ceremonia transmite la impresión de que el doctor Hallstein, a los efectos de recibir las credenciales de los embajadores, ostenta igual rango que el de un jefe de Estado como puede ser el presidente De Gaulle. Los franceses arguyen que la Comisión no es un gobierno y que el ceremonial debe ser modificado. Este es un aspecto de la oposición francesa a las así llamadas características supranacionales de las comunidades europeas. Francia las considera como grupos de estados soberanos.<sup>3</sup>

Las negociaciones de paz entre Estados Unidos, los gobiernos de Vietnam del Sur y Vietnam del Norte y el Frente de Liberación Nacional (Vietcong) que debían comenzar en noviembre de 1968 fueron postergadas durante diez semanas a causa de la disputa que se suscitó sobre la forma que debía tener la mesa de conferencias. Vietnam del Norte proponía una mesa cuadrada o cuatro mesas dispuestas en forma circular o romboidal o un conjunto de mesas que conformara un círculo completo, sin espacios de separación. Por otra parte, Estados Unidos proponía dos mesas semiovaladas colocadas una frente a otra de modo de formar un óvalo quebrado en su eje mayor o dos mesas semicirculares separadas una de la otra por dos mesas rectangulares donde se ubicarían los secretarios. En lo concerniente a esta última propuesta, Estados Unidos hacía la concesión de que las dos mesas semicirculares podían juntarse de modo que estuvieran unidas por las mesas de los secretarios. Sin embargo, las mesas de los secretarios tenían que sobresalir unas pocas pulgadas de cada lado con respecto a las mesas semicirculares.<sup>4</sup> Finalmente se convino trabajar en una mesa circular sin letreros, banderas o distintivos. Dos mesas rectangulares que medían aproximadamente tres por cuatro y medio pies fueron colocadas en puntos opuestos a dieciocho pulgadas de la mesa circular.

¿Qué se escondía tras estos procedimientos verdaderamente absurdos? Vietnam del Norte insistía en el reconocimiento del Vietcong como parte negociadora independiente. Estados Unidos quería que se reconociera su premisa —básicamente sostenida a lo largo de toda su concepción de la guerra— de que el Vietcong era una mera prolongación del

<sup>3</sup> *The New York Times*, 4 de mayo de 1966, pág. 16.

<sup>4</sup> *The New York Times*, 14 de diciembre de 1968, pág. 2.

régimen norvietnamita. Por lo tanto, la controversia acerca de la forma de la mesa fue una manifestación simbólica de la sustancia del conflicto. ¿Era la guerra de Vietnam el resultado de la agresión de Vietnam del Norte, con el Vietcong como instrumento, o era el Vietcong una genuina fuerza popular ayudada e instigada, pero no creada, por Vietnam del Norte? De un modo o de otro, la forma de la mesa implicaría prejuzgar sobre esta cuestión. La forma finalmente acordada pareció dejar en suspenso el tema.

La importancia del juego en el que los diplomáticos rivalizan entre sí resulta muy bien ilustrada en los siguientes extractos que corresponden a un artículo donde se refiere el escenario social de Washington:

El tema planteado en torno a si las embajadas extranjeras consiguen algo para sus naciones mediante el despliegue de este juego es, por cierto, discutible. No existen pruebas al respecto. De hecho, la mayor parte de los embajadores continúan con sus rondas sociales aplicadas y seriamente puesto que las consideran como uno de los aspectos más rendidores e importantes de su trabajo. Posiblemente tengan razón.

Es preciso tener en cuenta que el protocolo limita las actividades de un embajador en la capital ante la que está acreditado. Obviamente, un embajador no desea ser visto en el Capitolio alternando con los congresales o expresando públicamente sus opiniones sobre el tono y tenor de los debates legislativos. No obstante, debe ingeniárselas para recibir informes fidedignos de los asuntos y personalidades norteamericanos y al mismo tiempo dejar caer ciertas opiniones suyas y de su país en la opinión pública. Para ello, el ancho camino social es casi su único acceso y, a menos que sea muy atractivo y adpto a la vida social, no le será de mucha utilidad a su cancillería...

Como los latinoamericanos ofrecen las mayores y más caras recepciones en Washington —de las que parecen sacar muy poco provecho—, existe una tendencia a escribir sobre ellos considerándolos como meros playboys. Lo que es un error. Los latinos se esfuerzan preponderantemente por conseguir prestigio, una posición de igualdad en la familia de naciones americanas; ¿y quién puede sostener que ostentando sus buenos modos y su ingenio brillante y alegre en una serie de recepciones inigualadas no logran algo con respecto a aquel fin?

La política de prestigio, así como la política tendiente a demostrar el poder que una nación tiene o cree que tiene, o que desea que otras naciones supongan que ella tiene, halla un terreno particularmente fértil en la selección de localidades que han de ser sede de encuentros internacionales. Cuando por la pretensión de muchas tendencias antagónicas no se llega a una conciliación, el lugar de la reunión se elige con frecuencia en un país que no forme parte del grupo que compite por el prestigio. Por eso ciudades como La Haya (Países Bajos) y Ginebra (Suiza) son siempre lugares predominantes para la realización de reuniones interna-

<sup>1</sup> "R.S.V. Politics", *Fortune*, febrero de 1952, pag. 120. Reproducido con autorización de *Fortune*. Copyright, Time Inc., 1952.

cionales. Del mismo modo, el cambio de uno de estos lugares tradicionales por otro, significa que se ha producido un cambio correlativo en la preponderancia de poder. Durante buena parte del siglo XIX, las conferencias internacionales se realizaron en París. No obstante, el Congreso de Berlín de 1878 se realizó en la capital del restablecido imperio alemán luego de su triunfo sobre Francia, con lo que se demostraba al mundo el nuevo rol de Alemania como poder preponderante en el continente europeo. En un comienzo, la Unión Soviética se opuso a la elección de Ginebra como sede para las Naciones Unidas; ocurría que esta ciudad había sido sede de la Liga de las Naciones, organismo que funcionó durante un período en que el prestigio ruso había permanecido en un punto muy bajo. Cuando la distribución de poder en el seno de Naciones Unidas, reunidas en Nueva York inmediatamente después de la segunda guerra mundial, demostró que la Unión Soviética estaba en una permanente minoría enfrentada a una mayoría con liderazgo norteamericano, los rusos pugnaron por el cambio de las oficinas centrales de Naciones Unidas a Ginebra, ciudad que no manifestaba referencia simbólica alguna a la supremacía norteamericana. Que en 1972 el presidente Nixon se reuniera con el primer ministro chino Chou En-lai en Pekín y no en Washington o en algún otro sitio neutral tenía un significado simbólico de los cambios que las naciones representadas pensaban que se habían producido en la distribución del poder en Asia y en el mundo.

Una nación con preponderancia de poder en un sector o región particular normalmente insiste en que las reuniones internacionales vinculadas a este sector o región se celebren en, o por lo menos cerca de, su territorio. Por eso muchas de las reuniones internacionales sobre problemas marítimos se han realizado en Londres. Conferencias internacionales sobre Japón se han celebrado en Washington o en Tokio. La mayor parte de las reuniones internacionales para considerar el futuro de Europa luego de la segunda guerra mundial se llevaron a cabo en territorio ruso, casos de Moscú o Yalta; en territorio ocupado por la Unión Soviética, caso de Potsdam; o en las cercanías del suelo soviético, caso de Teherán. Sin embargo, a fines de 1947 la situación política había cambiado tanto que el presidente Truman pudo manifestar con gran énfasis que no se reuniría con Stalin en ningún otro lugar que no fuera Washington.<sup>4</sup>

#### DESPLIEGUE DE LA FUERZA MILITAR

Para lograr sus fines, la política de prestigio recurre a las demostraciones militares además del empleo de los manejos diplomáticos. Dado que la fuerza militar es la obvia medida del poder de una nación, su mostración sirve para impresionar a las demás. Así, por ejemplo, los representantes militares de naciones extranjeras son invitados en tiempos de paz a presenciar las maniobras del ejército y la armada no con el objeto

<sup>4</sup> *New York Times*, 19 de diciembre de 1947, pág. 1, 27 de julio de 1948, pág. 1 y 4 de febrero de 1949, pág. 1.



de ponerlos al tanto de secretos militares, sino para impresionarlos —y por extensión a los gobiernos que representan— con la capacidad militar de la nación anfitriona. La invitación a observadores extranjeros a que asistieran a la detonación de artefactos nucleares en el Pacífico en 1946 tenía un propósito semejante. Por una parte, los observadores extranjeros habrían de asombrarse con el poderío naval y los hallazgos tecnológicos de Estados Unidos. "Veintiún observadores de la Comisión de Control de la Energía Atómica de las Naciones Unidas, consignaba el *New York Times*, coincidieron hoy en que los norteamericanos estaban en condiciones de bombardear un grupo de barcos mucho mayor que la mayoría de las armadas del mundo...".<sup>9</sup> Por otra parte, los observadores extranjeros comprobaron personalmente la capacidad de destrucción que tenía la bomba atómica tanto por encima como por debajo del agua y todo lo superior que era en fuerza militar una nación que detenía el monopolio de los artefactos nucleares frente a las naciones que carecían de ellos.

En virtud de la enorme movilidad de las embarcaciones, que son capaces de pasear el pabellón y el poderío de una nación por todos los mares del mundo, con la consiguiente ostentación de poderío, en el pasado las maniobras navales fueron un instrumento favorito de las políticas de prestigio. Las visitas de la flota francesa en 1891 al puerto ruso de Kronstadt y la recíproca de la armada rusa al puerto de Tolón en 1893, significan un hito en la historia política del mundo, puesto que estas visitas mutuas mostraron al mundo una afinidad política y militar entre los respectivos países que no distaba mucho de consolidarse en una alianza política y militar. Las grandes potencias marítimas envían frecuentemente escuadras navales a los puertos del lejano oriente para demostrar a los pueblos de la región la superioridad del poderío occidental. Algo similar hacen los Estados Unidos al enviar cada tanto barcos de guerra a los puertos latinoamericanos como modo de recordatorio para las respectivas naciones de que el poder norteamericano es supremo en el hemisferio occidental.

Cada vez que las pretensiones de una potencia marítima se veían desafiadas en zonas coloniales o semicoloniales, tanto por los habitantes de la región como por otras potencias, la nación hegemónica despachaba barcos de guerra a la zona como manifestación simbólica de su poderío. Un ejemplo famoso de este tipo de política de prestigio fue la visita que realizara en 1905 Guillermo II al puerto marroquí de Tánger; llegó a bordo de un barco de guerra alemán con el manifiesto propósito de contrarrestar las pretensiones francesas sobre la región. A su vez, las visitas de escuadras navales norteamericanas a partir de 1946 a puertos italianos, griegos y turcos expresan una actitud inequívoca ante las aspiraciones rusas en la región. La selección de áreas muy expuestas de Europa occidental como escenario para maniobras conjuntas de las fuerzas de los aliados occidentales tiene la finalidad de mostrar a la Unión Soviética y a sus aliados la capacidad militar de la coalición occidental

<sup>9</sup> *Ibid.*, 1.º de julio de 1946, pág. 3.

y su decisión de emplear este poder en defensa del statu quo existente en Europa occidental.

La modalidad más extrema de la política de prestigio de tipo militar consiste en la movilización parcial o total. Esta modalidad puede resultar obsoleta en la actualidad, dado que la guerra del futuro ha de requerir muy probablemente una preparación total y constante. Sin embargo, hasta fines de la década del treinta, el llamado al servicio militar activo de ciertas clases de soldados reservistas o de todos los ciudadanos en condiciones de revistar fue una herramienta de la política de prestigio. Cuando, por ejemplo, Rusia decidió movilizar sus tropas en 1914, circunstancia que trajo aparejada la movilización de los ejércitos austriaco, alemán y francés, o cuando en setiembre de 1936 Francia y Checoslovaquia movilizaron sus fuerzas militares o cuando Francia hizo lo propio en marzo y setiembre de 1939, en todos los casos el propósito consistió siempre en demostrar a amigos y enemigos el poderío militar y la decisión de usar esa fuerza en apoyo de los fines políticos propios.

El prestigio —o, lo que es lo mismo, la reputación de poder— se usa tanto para disuadir como para preparar la guerra. Una de las expectativas consiste en que el prestigio de una nación sea lo suficientemente importante como para disuadir a las otras de embarcarse en una guerra contra esa nación tan prestigiosa. Simultáneamente se procura que, en el caso de fracaso de esta política de prestigio, la movilización de las fuerzas previa al estallido de la guerra coloque a la nación en la posición más ventajosa posible. En este sentido confluyen las conductas política y militar en un mismo curso de acción. Más adelante tendremos ocasión de examinar las estrechas relaciones que existen entre las políticas exterior y militar tanto en tiempos de paz como de guerra.<sup>10</sup>

## DOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE PRESTIGIO

Toda política de prestigio tiene dos objetivos finales y posibles: el prestigio por el prestigio mismo o, más a menudo, el apoyo a una política de statu quo o imperialista. En las sociedades nacionales el prestigio es apreciado por sí mismo y muy pocas veces constituye el fin prioritario de una política exterior. En todo caso, el prestigio es un grato subproducto de las políticas exteriores, cuyos objetivos finales no son la reputación de poder sino la esencia del poder. Los integrantes individuales de una sociedad nacional, al estar amparados en su existencia y ubicación social por un sistema de instituciones sociales y normas de conducta, pueden dedicarse a competir por el prestigio en una suerte de juego social inofensivo. En cambio, las naciones, en tanto integrantes de la sociedad internacional, en su mayor parte deben acudir a su propio poder para proteger su existencia o la misma posición de poder que tienen; muy difícilmente dejarán de tener en cuenta la influencia que un avance o un retroceso en el campo del prestigio ejercerá sobre su ubicación en el escenario internacional.

<sup>10</sup> Véanse capítulos 9, 23 y 32.

En consecuencia, tal como lo hemos subrayado anteriormente, no es por azar que los observadores internacionales que tienden a menospreciar la importancia del poder consideran a la ligera los problemas del prestigio. Tampoco es casual que sólo los egocéntricos intrépidos se aventuren a proseguir una política de prestigio por sí misma. En los tiempos modernos, Guillermo II y Mussolini son ejemplos de esto. Embriagados con el poder interno recientemente adquirido, consideraron a la política internacional como una suerte de deporte personal, en el que mediante la exaltación de la propia nación y la humillación de las demás se llega a gozar de la propia superioridad personal. Sin embargo, ambos confundieron el escenario internacional con el interno. En lo interno, la demostración de poder o al menos su apariencia, en el peor de los casos sólo sería una locura sin mayor trascendencia. En el campo internacional la situación varía sustancialmente, ya que el jugador juega con un fuego que acabará por consumirlo si no tiene el poder concordante con su punto de vista o sus pretensiones. Los gobiernos unipersonales —en especial las monarquías absolutas y las dictaduras— manifiestan la tendencia a asociar la gloria personal del gobernante con los intereses políticos de la nación. En el caso de una conducción exitosa de la política exterior, esta identificación implica una seria debilidad puesto que lleva a una política de prestigio *per se*, con abstracción de los intereses nacionales en juego y la fuerza suficiente para apoyarla. La política norteamericana en Indochina entre 1965 y 1975 puede colocarse a la luz de este análisis.

La función que cumple la política de prestigio con respecto a las de statu quo y de imperialismo surge de la propia naturaleza de la política internacional. La política exterior de una nación configura siempre el resultado del cálculo de la relación de poder tal como existe en un determinado momento de la historia entre diferentes naciones y tal como posiblemente se desarrollarán en el futuro cercano y en el remoto. Así, por ejemplo, la política exterior de Estados Unidos se basa sobre una evaluación del poder norteamericano en relación, digamos, con el poder de Inglaterra, la Unión Soviética y Argentina, y con el probable desarrollo del poder de esas naciones. Análogamente, las políticas exteriores de Inglaterra, la Unión Soviética y Argentina se apoyan en evaluaciones de este tipo, las que son objeto de constantes revisiones a los efectos de mantenerlas siempre actualizadas.

La función primaria de la política de prestigio se orienta a influir sobre estas evaluaciones. Si, por ejemplo, Estados Unidos puede imponer su poder sobre las naciones latinoamericanas hasta el punto de persuadir las de que su hegemonía en el hemisferio occidental es indiscutible, entonces su política de statu quo en dicho hemisferio estará a salvo de desafíos, con lo que su preponderancia continuará asegurada. La relativa estabilidad política que caracterizó a Europa durante la década del veinte y comienzos de la del treinta se debió principalmente al prestigio de Francia: tenía la reputación de ser la potencia militar más poderosa del mundo. Los éxitos del imperialismo alemán a fines de la década del treinta se basaron fundamentalmente en una política de prestigio. Esta política fue capaz de convencer a las naciones interesadas

en el mantenimiento del statu quo de que Alemania era superior y tal vez invencible. A ese fin tendía, por ejemplo, la exhibición de documentales sobre la *blitzkrieg* (guerra relámpago) en Polonia y Francia a un auditorio extranjero conformado especialmente por personalidades políticas y militares. Sean cuales fueren los objetivos finales de la política exterior de una nación, su prestigio resulta siempre un factor de primer orden —a veces decisivo— para determinar el éxito o el fracaso de su política exterior. En consecuencia, la política de prestigio es siempre un factor imprescindible de cualquier política exterior racional.

La guerra fría, que ha signado las relaciones del mundo occidental con el bloque soviético desde fines de la década del cuarenta, se ha llevado a cabo primordialmente con las armas del prestigio. Estados Unidos y la Unión Soviética han procurado intimidarse mutuamente con sus respectivos poderíos militares, logros tecnológicos, potencial económico y principios políticos a los efectos de erosionar, también mutuamente, sus respectivas morales y desistir de dar pasos irrevocables que condujeran a un enfrentamiento militar. Esa misma actitud la han hecho extensiva a sus aliados, a los integrantes de coaliciones hostiles y a naciones ajenas al enfrentamiento. El objetivo ha sido claro: mantener la alianza con sus aliados, minar la unidad de la coalición hostil y captar el apoyo de las naciones no comprometidas.

El prestigio se ha vuelto especialmente importante como arma política en los tiempos modernos, cuando la lucha por el poder no sólo requiere los métodos tradicionales de la presión política y la fuerza militar, sino otros instrumentos más adecuados para triunfar en la lucha por conquistar las mentes de los hombres. En vastas áreas de Asia, Medio Oriente y África, la guerra fría ha revestido principalmente la forma de una contienda entre dos filosofías, dos sistemas económicos y dos modos de vida. Esto implica el reconocimiento de que en esas regiones el prestigio —reputación debida al desempeño y al poder— se ha transformado en el principal objeto en torno al cual se libra esta guerra política. Las principales herramientas de esta guerra son la propaganda (cuyo fin consiste en incrementar el propio prestigio y disminuir el del enemigo), y la asistencia externa, que se orienta a cautivar a la nación que la recibe con la supremacía económica y tecnológica de la nación que la otorga.

Una política de prestigio logra un verdadero éxito cuando ofrece a la nación que la persigue una verdadera reputación de poder que la exime de tener que emplear el poder que realmente tiene. En este éxito intervienen dos factores: una indiscutible reputación de poder y la reputación de restringirse en cuanto a su empleo. Son ejemplos clásicos de esta sutil combinación de las políticas de los imperios romano y británico y la política del buen vecino ejecutada por Estados Unidos.

La longevidad del imperio romano, en oposición a la rápida disolución que por lo general afecta a estructuras imperiales de esas dimensiones, se debió fundamentalmente al profundo respeto de que gozaba un romano en cualquier parte del imperio. Roma fue efectivamente superior en clarividencia política y en capacidad militar a cualquiera de los otros componentes del imperio. Al hacer que esta superioridad

fuese tan fácil y posible de sobrellevar, Roma quitó a los pueblos sometidos el mayor incentivo para liberarse de la dominación imperial. Podía ocurrir que alguno de los pueblos sometidos se rebelara, pero nunca existió un motivo suficiente como para que se formara una coalición capaz de enfrentar a Roma. Rebeliones aisladas eran dominadas rápida y eficazmente, con lo que se incrementaba el prestigio y el poder de Roma. El contraste entre el destino desdichado de quienes se atrevieron a desafiar a Roma y la tranquila y próspera existencia de los que optaron por permanecer leales bajo el amparo del derecho romano, determinó un aumento de la reputación de Roma en lo que tenía que ver con la moderación en el ejercicio del poder.

La misma reputación de ejercitar atemperadamente el poder fue una de las piedras basales del imperio británico. Los observadores se han asombrado de la capacidad de unos pocos miles de oficiales británicos para someter a varios cientos de millones de indios, para no hablar de los voluntarios lazos de lealtad que mantuvieron a los dominios autogobernados unidos al imperio. Pero las ignominiosas derrotas que Japón le infligió a Inglaterra durante la segunda guerra mundial aventaron para siempre su prestigio de poder indiscutible. Recién entonces, el grito de liberación proferido por los pueblos sometidos en toda Asia borró el recuerdo de un gobierno moderado, sazonado por el tiempo y la sabiduría. Cuando este doble prestigio se esfumó y no existieron recursos para mantener el imperio por la fuerza, el área asiática del imperio británico no sobrevivió demasiado tiempo al prestigio de Inglaterra.

Durante la era de la política del buen vecino, la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio occidental se basó en la reputación de poder imbatible antes que en su ejercicio real. La superioridad de Estados Unidos en el hemisferio occidental es tan obvia y abrumadora que tan solo con ella le basta para asegurarse una ubicación correspondiente a su poder en el consenso de las repúblicas sudamericanas. A veces Estados Unidos evita insistir en el prestigio que le corresponde, puesto que su autolimitación así manifestada hace que su hegemonía sea más tolerable para sus vecinos del sur. En este sentido, Estados Unidos dispuso desde comienzos de la política del buen vecino mantener conferencias panamericanas que se reunieran en los países latinoamericanos antes que en Estados Unidos. Dado que mantiene un poder incuestionable en el hemisferio occidental, Estados Unidos puede considerar con justa razón que significa una mayor sabiduría no ostentar todas las expresiones de prestigio que conlleva tan abrumador poder y permitir a algún otro país del hemisferio que goce por lo menos de un aparente poder que se manifieste bajo formas de prestigio. Sólo la decadencia de la Organización de los Estados Americanos y un cambio en la política norteamericana determinaron que esta perspectiva se modificara.

### TRES CORRUPCIONES DE LA POLÍTICA DE PRESTIGIO

A una nación no le basta con llevar adelante una política de prestigio. Tanto en el caso de que trabaje mucho en ese sentido como en el de que haga muy poco, el riesgo de fracaso será el mismo. Corre peligro cuando, insegura de su poder, lo reviste con una medida de prestigio fuera de toda proporción con su real importancia. El prestigio de una nación no está determinado por el éxito o el fracaso de una acción particular en un momento determinado de su historia. Por el contrario, refleja la suma total de las cualidades y acciones de una nación, de sus éxitos y fracasos, de sus recuerdos históricos y aspiraciones. El prestigio de una nación es muy parecido al crédito de un banco. Un banco con amplios y probados recursos y un registro de éxitos puede afrontar lo que a un competidor más pequeño y frecuentemente no tan exitoso le está vedado: cometer un error o experimentar un quebranto. Su reputación de poder es lo suficientemente grande como para que su prestigio sobreviva a tales reveses. Lo mismo le ocurre a las naciones.

Las páginas de la historia están llenas de ejemplos de naciones que, seguras de poseer un gran poder, y reconocidas como tales por sus pares, han sufrido derrotas con relegamiento de las posiciones que ocupaban sin que su prestigio haya experimentado mengua. ¿Cuándo fue mayor el prestigio de Francia?: ¿cuando combatía en Indochina o Argelia en guerras que no podía ganar aunque tampoco podía exponerse a perder, o después que liquidó esas empresas perdidas? Y ¿cuánto sufrió el prestigio norteamericano, en el largo plazo, después del desastre de Bahía Cochinos en 1962? Cuando Francia demostró sabiduría y valor suficiente como para liquidar dos empresas perdidas en las que había comprometido su "honor", su prestigio subió hasta alturas que no había alcanzado desde el comienzo de la segunda guerra mundial, mientras que Bahía Cochinos pesó poco en los registros del prestigio norteamericano, tan cargados como están de poder y éxitos. Las naciones deben tener cuidado de no confundir las efímeras fluctuaciones de la opinión pública con los perdurables basamentos del poder y el prestigio nacional. Por lo tanto, dentro de una determinada perspectiva, el prestigio, como el poder que refleja, debe ser visto en el contexto del poder y prestigio global de una nación. La grandeza del último se refleja en el primero y las deficiencias del primero se encuentran compensadas por el último.

Una nación también hace mucho cuando pinta un cuadro exagerado de su poder y así intenta ganar una reputación de poder que excede el poder que realmente posee. En ese caso construye su prestigio sobre apariencias antes que sobre sustancia. Aquí la política de prestigio se transforma en un bluff político. Su ejemplo más notorio en la historia reciente lo constituye la política de Italia entre la guerra de Etiopía en 1935 y la campaña de África en 1942. La nación peninsular desarrolló una política de expansión imperialista orientada a hacer del Mediterráneo

neo un mar italiano y llegó a desafiar a Inglaterra, que por entonces era la fuerza naval más importante del mundo, con un rol preponderante en el propio Mediterráneo. Se embarcó en esta actitud suscitando la impresión de que era una fuerza militar de primera magnitud y consiguió llevarla adelante con éxito en tanto ninguna nación puso a prueba esa pretensión de poder. Cuando la prueba se planteó efectivamente quedó a la vista el contraste que existía entre la pretensión de poder que proclamaba Italia, intencionalmente preparada por una cantidad de embustes propagandísticos, y su poder real. Con ello quedó en claro que la política de prestigio era, en realidad, un bluff político.

La esencia de esta política engañosa encuentra un correlato ilustrativo en la estratagema teatral que emplea un grupo de extras, caracterizados como soldados, para dar vueltas en torno al escenario, desapareciendo tras el telón y volviendo a reaparecer en escena, con lo que se crea la ilusión de que en realidad es una enorme cantidad de soldados la que estamos viendo. El crédulo o quien ignora como se ha preparado el truco será fácil presa del engaño. No obstante, si la obra requiere que ese ejército entre en combate con otro, entonces el truco queda a la vista para todos los espectadores. En este caso la política de engaño queda reducida a su esencia y su mecánica aparece bajo la forma más elemental. No es muy difícil que una política de esta naturaleza tenga éxito en el corto plazo, pero a la larga sólo puede tenerlo si logra aplazar indefinidamente la comprobación de su capacidad real, pero esto no está dentro de las seguridades que puede brindar ni siquiera la más alta calidad de estadista.

Lo mejor que puede hacer la sabiduría política con la ventaja inicial que otorga esta clase de política es emplearla con el propósito de aumentar el poderío real de la nación hasta hacerlo llegar al nivel que proclama la política de engaño. En tanto las demás naciones caen y permanecen en el engaño se puede aprovechar ese tiempo para armonizar prestigio y poder real. Así, una nación que se ha visto relegada en la competencia por el poder, sobre todo en el aspecto armamentístico, procurará enmascarar esta debilidad tras una política de engaño mientras se ocupa de cerrar la brecha con sus pares. En el otoño e invierno de 1940/41, Inglaterra se encontraba expuesta a la invasión; sin embargo, su prestigio —que excedía largamente su real fuerza en ese momento— fue el factor que seguramente tuvo mayor peso para que los alemanes desistieran de invadir las islas británicas. Por lo tanto, al tiempo que procuraba mantener e incrementar el prestigio de su gran fuerza defensiva, también se esforzó por adquirir una fuerza defensiva real. Debe señalarse, no obstante, que la suerte vino a favorecer aquel bluff político a través de los errores militares de Hitler y que esa política no fue muy libremente elegida por Inglaterra, sino que fue impuesta como un resorte desesperado por una irresistible necesidad.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> No cabe duda de que en dos de los períodos más críticos de su historia, Inglaterra pudo salvarse, al menos en buena medida, gracias a su prestigio. En 1797 toda Europa se encontraba sojuzgada por Napoleón y Francia alistaba todo su poder con el fin de destruir Inglaterra. Por entonces estalló un motín en la flota británica. En un momento determinado sólo hubo dos barcos leales entre el con-

Según lo dicho, resulta evidente que por lo general es un error en política internacional insistir en una política de engaño, un error no menos grave que el situado en el otro extremo, en el de conformarse con una reputación de poder inferior al poder que realmente se posee. Los ejemplos más notorios de esa "política negativa de prestigio" son Estados Unidos y la Unión Soviética en el período entre ambas guerras mundiales y, más particularmente, en los primeros años de la segunda guerra mundial.

Cuando comenzó la segunda guerra mundial, Estados Unidos era ya, potencialmente, la nación más poderosa del mundo y había hecho una clara declaración de oposición a los imperialismos de Alemania y Japón. No obstante, Alemania y Japón ignoraron totalmente a Estados Unidos como potencia mundial. A nuestros efectos, el ataque a Pearl Harbor revela el desprecio que sentían por el poderío militar de Estados Unidos. La reputación de poder de Estados Unidos, es decir, su prestigio, era tan escaso que Japón llegó a calcular que el poderío militar norteamericano no se repondría del ataque relámpago a Pearl Harbor en el tiempo necesario como para influir en el resultado de la guerra. El prestigio norteamericano era tan bajo que, en vez de intentar mantener a este país fuera de la conflagración, Alemania e Italia parecieron casi ansiosos de arrastrarlo cuando le declararon la guerra el 10 de diciembre de 1941. Se dice que Hitler manifestó en 1934: "... El norteamericano no es soldado. La inferioridad y decadencia del así llamado Nuevo Mundo resulta patente en su ineficiencia militar".<sup>12</sup>

Semejante desprecio estuvo originado primariamente en lo que podríamos caracterizar como la casi ausencia de una política norteamericana de prestigio que enfatizara su capacidad militar. Lejos de convencer a las demás naciones sobre lo que los recursos humanos y materiales de Estados Unidos podían significar trasladados al plano bélico, Norteamérica pareció casi ansiosa de demostrar al mundo su renuencia y hasta su incapacidad de convertir aquellas potencialidades en instrumentos militares. De este modo, Estados Unidos se exponía al desprecio y ataque de sus enemigos, al fracaso de su política y a un peligro mortal para sus intereses vitales.

La Unión Soviética tuvo que enfrentar resultados similares no porque los desdenara, sino porque fracasó en su política de prestigio. En el período de entreguerras, la reputación de poder de la Unión Soviética era baja. A pesar de que en ciertas ocasiones Alemania, Francia e Inglaterra trataron de lograr el apoyo ruso para objetivos de sus políticas exteriores, lo cierto es que nadie tenía una opinión lo suficientemente elevada del poderío de la Unión Soviética como para superar la aversión a la ideología política rusa y el temor a su expansión por el resto de Europa. Así, por ejemplo, cuando en la crisis de Checoslovaquia de 1938

tinente europeo y las islas británicas. En el invierno de 1940/41, Inglaterra se vio igualmente —aunque por otras razones— sin ayuda alguna. En los dos casos, el temor que inspiraba Inglaterra fue el factor que contuvo a los enemigos en lanzar un ataque en el que incuestionablemente habrían triunfado.

<sup>12</sup> Hermann Rauschning, *The Voice of Destruction*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1940, pág. 71.

Francia e Inglaterra se vieron enfrentadas a la alternativa de aceptar la expansión imperialista alemana o rechazarla con la ayuda de la Unión Soviética, el prestigio de esta última era tan escaso que las potencias europeas desestimaron su propuesta de colaboración sin vacilaciones. El prestigio militar de la Unión Soviética tocó su punto más bajo durante la campaña contra Finlandia de 1939/40, cuando la pequeña Finlandia pareció capaz de defenderse por sí sola del gigante soviético. Esta falta de prestigio se convirtió en uno de los elementos decisivos para convencer al estado mayor nazi, como a sus homólogos de las fuerzas aliadas, de que la Unión Soviética no podría soportar el ataque alemán.

Esta diferencia entre prestigio y poder real no debe ser tema intrascendente para una política exterior inteligente. Si en 1938, 1939 ó 1941 la Unión Soviética hubiese parecido tan poderosa como lo era en la realidad —si su prestigio hubiese guardado relación con su poder—, la actitud de otras naciones con respecto a la Unión Soviética habría sido distinta, con lo que los destinos de la Unión Soviética y el mundo también habrían sido diferentes. Si en la actualidad la Unión Soviética es tan poderosa como parece serlo —o más fuerte o más débil—, esto implica un asunto de importancia vital para la Unión Soviética y para todo el mundo. El mismo caso afecta a Estados Unidos o a cualquier otra nación con gravitación en la escena internacional. Demostrar al mundo el poder que una nación posee, evitando precisiones y cuantificaciones, es el meollo de cualquier política de prestigio inteligentemente concebida.

## 7

## El Elemento Ideológico en las Políticas Internacionales

### LA NATURALEZA DE LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS<sup>1</sup>

Un rasgo común a toda política —sea interna o internacional— consiste en que con frecuencia sus manifestaciones básicas no aparecen tal como lo que realmente son: manifestaciones de la lucha por el poder. Antes bien, el elemento de poder, al igual que la meta inmediata de la política proseguida, se explica y justifica en términos éticos, legales o biológicos. Lo que es lo mismo que decir que la verdadera naturaleza de la política se oculta tras justificaciones ideológicas y racionalizaciones.

Cuando más enmarañado se encuentra un individuo en la lucha por el poder menos probable es que vea la naturaleza de la lucha por el poder. Las palabras que Hamlet dirige a su madre pueden ser destinadas, con la misma falta de resultado, a todos los que sienten apetito por el poder:

... Madre, por misericordia  
no tomes en serio esta halagadora unción,  
que no tu falta, sino mi locura habla.

<sup>1</sup> El concepto de ideología se usa frecuentemente en el sentido general de concepciones filosóficas, políticas y morales; manejamos este concepto general en las últimas partes de este libro. El concepto de ideología que empleamos en este capítulo corresponde a lo que Karl Mannheim ha llamado "ideología particular". Véase Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1936, pág. 49. "La concepción particular de ideología se encuentra implícita cuando el término denota que somos escépticos con respecto a las ideas y representaciones propuestas por nuestro oponente. Las consideramos como encubrimientos no del todo conscientes de la naturaleza real de la situación, cuya presentación en toda la variedad que va desde la mentira deliberada al enmascaramiento consciente o inconsciente, desde tretas calculadas para engañar a los demás hasta el autoengano". Véase también la página 238. "El estudio de las ideologías ha asumido la tarea de desenmascarar los engaños más o menos conscientes y los enmascaramientos de los grupos de interés, en especial los de los partidos políticos".

O como lo describe Tolstói en *La guerra y la paz*:

Cuando un hombre actúa en soledad siempre está animado por una serie de motivos que, como bien lo supone, han orientado su comportamiento anterior, que justifican su accionar presente y que han de sustentar los proyectos que haga para su actividad futura. Las asambleas de los hombres actúan de la misma manera, sólo que dejando de lado a quienes no han participado directamente en la tarea de inventar motivos, justificaciones y proyectos relativos a la actividad que realizan en conjunto.

Por causas que nos son conocidas o desconocidas, los franceses comenzaron a despedazarse entre sí. Y para equilibrar el hecho, se lo acompaña con la justificación de descos que han formulado ciertos hombres, los que lo consideran esencial para el bien de Francia, para la causa de la libertad y de la igualdad. Los hombres dejan de matarse entre sí y este hecho viene acompañado por la justificación de que era necesaria la centralización del poder o la conformación de un frente de resistencia a Europa y así sucesivamente. Los hombres se desplazan del oeste al este, masacrando a sus semejantes, y este hecho se apoya en frases sobre la gloria de Francia y la villanía de Inglaterra y así sucesivamente. La historia nos enseña que estas justificaciones de los acontecimientos carecen totalmente de sentido común, que son incongruentes unas con otras como es, por ejemplo, el asesinato de un hombre como consecuencia de la proclamación de sus derechos o el asesinato de millones en Rusia como forma de menospreciar a Inglaterra. Sin embargo, todas estas justificaciones tuvieron incontrovertible valor en su época.

Sirven para desplazar la responsabilidad moral de los hombres que producen los hechos. En su tiempo realizan el trabajo de escoba, como el de quienes se adelantan al tren para limpiar los rieles: limpian el camino de la responsabilidad moral de los hombres. Más allá de esas justificaciones, no se ha podido encontrar solución para el problema más evidente que se plantea al analizar el hecho histórico: ¿cómo fue que millones de hombres llegaron a reunirse para cometer crímenes, asesinatos, guerras, etc.?<sup>2</sup>

En el escenario político, el actor no puede a, udar "actuando y representando" el encubrimiento de la verdadera naturaleza de sus acciones políticas tras la máscara de una ideología política. En la medida en que se encuentre más alejado de una lucha por el poder particular, más oportunidades tendrá un observador de entender su verdadera naturaleza. De ahí que no sea por accidente que los extranjeros a menudo llegan a una mejor comprensión de la política exterior de un país que la que tienen los propios nativos, y que los especialistas se encuentren en mejores condiciones que los políticos para comprender la globalidad de una política. Los políticos, a su vez, manifiestan una inclinación inagotable a no querer ver qué es lo que están haciendo cuando se refieren a su política no en términos de poder sino a través de principios éticos o legales o de necesidades biológicas. Dicho de otro modo, en tanto

<sup>2</sup> Epitogo, parte 2, capítulo 7.

cualquier política implica necesariamente una búsqueda del poder, las ideologías posibilitan una participación en esta lucha por el poder que está revestida de una forma psicológica y moralmente viable tanto para los actores como para su auditorio.

Estos principios legales y éticos, así como las necesidades biológicas, vienen a cumplir una doble función en el campo de la política internacional. O son los objetivos últimos de la acción política, es decir, los objetivos para cuya realización se busca el poder político, de los que ya hemos hablado,<sup>3</sup> o bien son los pretextos y frentes falsos detrás de los cuales se oculta el elemento de poder implícito en toda política. Esos principios y necesidades pueden cumplir una u otra función o las dos a un mismo tiempo. Un principio legal y ético, como puede ser la justicia, o una necesidad biológica, como puede ser un adecuado nivel de vida, pueden ser el objetivo de una política exterior o también pueden ser una ideología o también ambas cosas al mismo tiempo. Dado que no nos interesan por el momento los objetivos últimos de la política internacional, nos ocuparemos de los principios legales y éticos y de las necesidades biológicas en tanto y en cuanto cumplen la función de ideologías.

Estas ideologías no representan el resultado accidental de la hipocresía de determinados individuos que bien podrían ser cambiados por otros más honestos para que la conducción de los asuntos exteriores también fuera más honesta. El desengaño siempre se convierte en el colofón de tales expectativas. Los opositores más activos en la exposición de la desviación de las políticas exteriores de Franklin D. Roosevelt o Churchill, una vez que se convirtieron en responsables de la conducción de los asuntos exteriores también confundieron a sus partidarios puesto que a su vez recurrían a disfraces ideológicos. Forma parte de la naturaleza de la política que el actor del escenario político sea empujado a emplear ideologías a los efectos de ocultar el objetivo final de su acción. El objetivo inmediato de la acción política es siempre el poder y no debemos olvidar que el poder político implica poder sobre las mentalidades y las acciones de los hombres. Incluso quienes han sido seleccionados como un objetivo futuro para el ejercicio del poder de otros, en tanto no son víctimas de ese poder, a su vez ellos mismos lo ejercen sobre terceros. De este modo el actor en el escenario político es constantemente un futuro amo y un futuro súbdito. Mientras busca poder sobre otros, otros buscan ejercerlo sobre él.

A esta ambivalencia del hombre en tanto ser político le corresponde una ambivalencia homóloga en la valoración moral de su condición. Estimaré como justo su propio deseo de poder y considerará injusto el deseo de los otros de ejercer poder sobre él. Desde el fin de la segunda guerra mundial, los soviéticos han considerado sus propias apetencias de poder como justificadas por razones de propia seguridad. No obstante, al mismo tiempo han considerado como "imperialista" y preparatoria de la conquista mundial la expansión del poder norteamericano. Los Estados Unidos a su vez estigmatizaron de igual modo las aspira-

<sup>3</sup> Véase el capítulo 3.

ciones soviéticas, en tanto consideran como objetivos de defensa nacional a sus propios objetivos. Sobre esto, John Adams escribió:

El poder siempre piensa que tiene un alma grande y una vasta perspectiva que supera a la comprensión del débil, puesto que supone estar llevando a cabo una misión divina cuando en realidad está violando todas las leyes. Nuestras pasiones, ambiciones, avaricia, amor y resentimiento poseen mucha sutileza metafísica y mucha elocuencia persuasiva que instilan en el entendimiento y la conciencia para ganarlas como partidarias.

También esta evaluación, que es típica del enfoque que todas las naciones hacen sobre el problema del poder, es inherente a la propia naturaleza de la política internacional. Si una nación abandonara las ideologías y sostuviera abiertamente que su meta es el poder y que en pos de ella se opone a aspiraciones análogas de otras naciones, se vería en que cohesionaría a las demás naciones en una resistencia cerrada a esa política tan claramente declarada, lo que llevaría a la nación a disponer de un mayor poder que el que sería necesario emplear si recurriera a otra metodología. Por otro lado, esa confesión de propósitos significaría una afrenta deliberada a los parámetros morales de la comunidad internacional, de curso universal, que desplazaría a la nación hacia una posición tal que la llevaría a desarrollar esa política exterior sin mayor entusiasmo y con conciencia culposa. A los efectos de conseguir la unión del pueblo en torno a la política exterior del gobierno y el respaldo de todas las energías y recursos nacionales, el jefe de estado debe invocar necesidades biológicas, como la propia existencia de la nación, o principios morales, como la justicia, antes que al poder. No existe otro modo para que una nación pueda obtener el fervor y la voluntad de sacrificarse, elementos sin los que ninguna política exterior puede sortear la prueba final, la de la fuerza.

Estas son las fuerzas psicológicas que insoslayablemente generan las ideologías de las políticas internacionales y las transforman en armas en la lucha por el poder dentro del escenario internacional. Una nación cuya política exterior cuente con las convicciones intelectuales y los valores morales de su pueblo habrá conseguido una ventaja apreciable sobre un rival que no haya logrado bases similares o, al menos, simularlas. Las ideologías, al igual, son instrumentos que pueden levantar una moral nacional y, por consiguiente, el poderío de esa nación; por eso mismo también puede disminuir la moral de la nación rival. El decisivo aporte que implicaron los Catorce Puntos de Woodrow Wilson para la victoria de los aliados durante la primera guerra mundial al consolidar su moral y, simultáneamente, debilitar la de las potencias centrales, representa un ejemplo clásico de la importancia que reviste el factor moral en el terreno de la política internacional.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Acerca del problema de la moral nacional, véase el apartado correspondiente en el capítulo 9.

### IDEOLOGÍAS TÍPICAS DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES

La naturaleza de la política internacional indica que las políticas de corte imperialista emplean casi siempre enmascaramientos ideológicos, mientras que las políticas de statu quo frecuentemente se presentan tal como realmente son. Su naturaleza también provoca que determinadas clases de ideologías estén coordinadas con determinadas clases de políticas internacionales.

#### Ideologías del statu quo

La política de statu quo por lo general está en condiciones de mostrar su propia naturaleza y dejar de lado los encubrimientos ideológicos puesto que la propia existencia del statu quo ya le ha dado una cierta legitimidad moral. Lo que existe debe contar con algo a su favor; de otro modo no existiría. Demóstenes lo describió de esta manera:

Nadie mostraría igual presteza para embarcarse en guerras que tendieran al engrandecimiento o a la defensa de las posesiones propias. Mientras todos los hombres combaten con denuedo para mantener lo que están en peligro de perder, no pasa lo mismo cuando se trata de incrementar lo que se tiene; los hombres pueden convertir esto en una meta, pero si fracasan no experimentan la sensación de haber sufrido una injusticia por parte de sus oponentes.<sup>5</sup>

En tanto una nación lleva adelante una política de statu quo, también está tratando de conservar el poder que ha adquirido; esto le evita tener que lidiar con el resentimiento de otras naciones. El fenómeno se produce especialmente cuando la preservación del statu quo no es susceptible de ataque moral o legal y cuando el poder de la nación ha sido empleado tradicionalmente para el mantenimiento del statu quo. Suiza, Dinamarca, Noruega o Suecia no necesitan dudar para definir sus políticas exteriores en términos del mantenimiento del statu quo, ya que el generalmente es reconocido como legítimo. En cambio, a otras naciones, como Inglaterra, Francia, Yugoslavia, Checoslovaquia o Rumania, quienes durante la mayor parte del período entre ambas guerras mundiales desarrollaron políticas de statu quo, no les bastaría con manifestar sencillamente que sus políticas exteriores procuraban la defensa de sus posesiones. Dado que la legitimidad del statu quo de 1919 era desafiada dentro y fuera de esas naciones, estaban obligadas a invocar principios ideales capaces de enfrentar ese desafío. La paz y el derecho internacional fueron los principios que cumplieron con ese propósito.

Ambos son factores especialmente eficaces para hacer las veces de

<sup>5</sup> Demóstenes, *Por la libertad de los Rodios*, secciones 10 y 11.

ideologías útiles a las políticas de statu quo. Al modificar el statu quo, las políticas de tipo imperialista con frecuencia llevan a la guerra y en todos los casos deben tener en cuenta esta posibilidad; por el contrario, una política exterior que se propone el pacifismo como objetivo es, por lo tanto, antiimperialista y está al servicio del mantenimiento del statu quo. Al proclamar en términos pacifistas los objetivos de una política de statu quo, el jefe de estado estigmatiza como traficantes de guerra a sus rivales imperialistas, sana su propia conciencia y la de sus ciudadanos de escrúpulos morales y se ubica en situación de contar con el apoyo de las naciones que estén interesadas en el mantenimiento del statu quo.<sup>6</sup>

El derecho internacional desempeña una función ideológica similar ante la política de statu quo. El derecho en general —y el internacional especialmente— es en principio una fuerza social estática. Consolida una determinada distribución del poder y brinda parámetros y procesos para indagar y mantenerlo en situaciones concretas. Mediante un sistema legislativo muy desarrollado, que incluye decisiones judiciales y la imposición del derecho, el derecho interno posibilita adaptaciones e incluso grandes cambios en la distribución global del poder. Al no contar con un sistema que permita tales cambios, no sólo primaria sino esencialmente, el derecho internacional configura, como veremos más adelante, una fuerza estática.<sup>7</sup> Por lo tanto, la invocación al "orden bajo la ley" o a "procesos legales ordinarios" de parte del derecho internacional cuando procura apoyo para una determinada política exterior, siempre revela el encubrimiento ideológico de una política de statu quo. Más particularmente, cuando se establece una organización internacional como la Liga de las Naciones con el fin de mantener un statu quo determinado, apoyar a esta institución equivale a apoyar ese determinado statu quo.

El uso de estas ideologías legalistas a los efectos de justificar las políticas de statu quo se ha generalizado desde fines de la primera guerra mundial. Si bien es cierto que las alianzas tan características de épocas anteriores no han desaparecido, el hecho es que tienden a transformarse en "acuerdos regionales" en el marco de organizaciones legales globales. El "mantenimiento del statu quo" lleva al "mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Las estados que tengan interés en el mantenimiento del statu quo proveerán a la defensa de sus intereses comunes contra determinada amenaza, no mediante una "santa alianza" sino a través de un "sistema de seguridad colectiva" o de un "tratado de asistencia mutua". Dado que frecuentemente las modificaciones del statu quo se realizan a expensas de las naciones pequeñas, la defensa de los derechos de éstas (Bélgica, 1914; Finlandia y Polonia, 1939) pasa a ser, en condiciones adecuadas, otra ideología de la política de statu quo.

<sup>6</sup> Acerca de la reciente transformación de la ideología de la paz, véanse los dos últimos apartados de este mismo capítulo, en el capítulo 16 el apartado "Condena moral de la guerra" y en el capítulo 17 del apartado "Ambigüedad de la tecnificación tecnológica".

<sup>7</sup> Véase el capítulo 26.

### Ideologías del imperialismo

Cualquier política de tipo imperialista necesita en todos los casos una ideología, puesto que, a diferencia de lo que ocurre con las políticas de statu quo, al imperialismo siempre se le exige que cargue con la responsabilidad de aportar la prueba. Debe probar que el statu quo que procura destruir realmente merece ser destruido y que el sustento moral (que muchos confunden con la realidad tal como es) debe originar un más alto principio de moralidad en el que se apoye la exigencia de una nueva distribución del poder. "Motivos de seguridad o venganza, de honor o de fervor, de derecho o de conveniencia que justifiquen cualquier guerra pueden encontrarse inmediatamente en la jurisprudencia de los conquistadores", ha escrito Gibbon.<sup>8</sup>

Aunque las ideologías características del imperialismo emplean conceptos legales, no pueden recurrir al derecho internacional positivo, es decir, al derecho internacional tal como existe en la actualidad. Tal como lo hemos señalado, la índole estática del derecho internacional lo hace un aliado natural del statu quo. A su vez, la índole dinámica del imperialismo necesita ideologías dinámicas. Sólo la doctrina del derecho natural, es decir, el derecho tal como debe ser, se ajusta a las necesidades ideológicas del imperialismo. Frente a las injusticias del derecho internacional tal como existe simbolizado en el statu quo, el imperialismo invocará un derecho superior que sí satisfaga las exigencias de la justicia. De ese modo la Alemania nazi sustentó sus reclamos de que se revisara el statu quo del Tratado de Versalles, la primera invocación fue al principio de igualdad que, según Alemania, había sido violado por el referido Tratado. La demanda de colonias, por ejemplo, de las que el Tratado había privado a Alemania, y el reclamo de que se revisasen las cláusulas sobre desarme unilateral, también se basaban en el mismo principio.

Cuando una política de tipo imperialista no se orienta contra un statu quo en particular producido por alguna guerra perdida, sino que surge de un vacío de poder tentador para cualquier conquista, las ideologías morales que convierten a la conquista en un mandato inevitable ocupan el sitio del llamado al derecho natural justo contra un derecho positivo injusto. Entonces conquistar pueblos débiles se convierte en "la tarea del hombre blanco", como "la misión nacional", como "el destino manifiesto", como una "responsabilidad sagrada" o como un "deber cristiano". Especialmente el imperialismo colonial se ha ocultado a menudo tras frases ideológicas del tipo "las bendiciones de la civilización occidental", bendiciones que debían ser llevadas por los conquistadores a las razas de color de la tierra. La ideología japonesa encubierta tras la noción de "zona de coprosperidad" en el este asiático ma-

<sup>8</sup> *The Decline and Fall of the Roman Empire*, The Modern Library Edition, vol. 2, pág. 1235.



nifiesta todas las connotaciones de una misión humanitaria. Toda vez que una filosofía política se mantiene con el fervor de una fe religiosa y entra en contacto con una política de corte imperialista, entonces se convierte en un eficaz instrumento de encubrimiento ideológico. El imperialismo árabe en su período expansivo se sustentó, a los efectos de la justificación, en el cumplimiento de un deber religioso. El imperialismo napoleónico devastó a Europa tras el lema "libertad, igualdad, fraternidad". El imperialismo ruso, particularmente en sus apetencias por Constantinopla y los Dardanelos, recurrió sucesiva y simultáneamente a la fe ortodoxa, al paneslavismo, a la revolución mundial y a la defensa contra el asedio capitalista.

En los tiempos modernos, fundamentalmente bajo la influencia de las filosofías sociales de Darwin y Spencer, las ideologías imperialistas se han volcado al arsenal de los argumentos biológicos. Traslada a la política internacional, la idea de la supervivencia del más apto ve en la supremacía militar de una nación fuerte sobre otra más débil un fenómeno perfectamente natural que ordena a la última ser la presa de la primera. Según esta filosofía, contrariaría a la naturaleza que el fuerte no ejerciera dominio sobre el débil o que el débil intentara equipararse al fuerte. La nación fuerte tiene todo el derecho a "un lugar bajo el sol" porque es "la sal de la tierra". Esto lo descubrió el famoso sociólogo alemán Werner Sombart durante la primera guerra mundial cuando sostuvo que el "héroe" alemán debía vencer necesariamente al "tendero" inglés. Que las razas inferiores deben servir a las razas dominantes es una ley natural a la que sólo pueden oponerse villanos y tontos; la esclavitud y el exterminio son el destino de los débiles.

El comunismo, el fascismo, el nazismo y el imperialismo japonés han dado un giro revolucionario a estas ideologías biológicas. Merced al engaño y la violencia, las naciones que la naturaleza ha señalado para que fueran los amos de la tierra son mantenidas en inferioridad por naciones de menor jerarquía. Los vigorosos pero pobres "desposeídos" son mantenidos al margen de las riquezas de la tierra por los ricos pero decadentes "poseedores". Alentadas por sus ideales, las naciones proletarias deben enfrentar a las naciones capitalistas que sólo detienen su dinero. La ideología de la sobrepoblación encontró particular eco en Alemania, Italia y Japón antes de la segunda guerra mundial. Los alemanes eran un "pueblo sin espacio" y si no podían conseguir "un espacio para vivir" se extinguirían y si no lograban fuentes de materias primas morirían. Con variaciones de detalle, la misma ideología también fue usada por Italia y Japón para justificar sus políticas expansionistas y encubrir sus objetivos imperialistas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La índole exclusivamente ideológica de las exigencias de colonias llevada adelante durante el período de entre ambas guerras por parte de Alemania, Italia y Japón con el argumento de la presión de la población y la escasez económica, es claramente demostrada por las estadísticas de población y economía. Las cuatro colonias alemanas en África totalizaban 930 000 millas cuadradas y en 1914 contaban con una población de doce millones de habitantes, de los que sólo 20 000 eran blancos. En la época se sostenía que había más alemanes viviendo en París que en todas las colonias alemanas juntas. Luego de 50 años de dominación, la colonia italiana de Eritrea tenía aproximadamente 400 habitantes italianos en las 2 000 millas cuadradas más apropiadas para la colonización. Las colonias japonesas de Corea y For-

La justificación práctica y el encubrimiento del imperialismo más generalizadamente empleado ha sido siempre la ideología del antiimperialismo.<sup>10</sup> El hecho de que haya sido tan generalizadamente empleada se debe a que es la más eficaz de las ideologías del imperialismo. Según la afirmación de Huey Long, el fascismo habrá de llegar a Estados Unidos bajo la forma de antifascismo, del mismo modo que el imperialismo se presenta en muchos países bajo la forma de antiimperialismo. Tanto en 1914 como en 1939 ambos bandos fueron a la guerra para combatir el imperialismo de la otra parte. Alemania se lanzó contra la Unión Soviética en 1941 con el fin de contener las apetencias imperialistas rusas. A partir del fin de la segunda guerra mundial, las políticas exteriores norteamericana, inglesa y soviética han encontrado justificación en los objetivos imperialistas de otras naciones. Al presentar la propia política exterior como antiimperialista —sostenedora y protectora del statu quo—, se deja al pueblo esa buena conciencia y esa confianza en la justicia de la propia causa, factor sin el que ningún pueblo podría apoyar la política exterior de su país de todo corazón y, eventualmente, luchar exitosamente por ella. Simultáneamente, se puede llegar a confundir al enemigo que, sin una adecuada preparación ideológica, es posible que abrigue dudas sobre la porción de justicia que le asiste.

Los reclamos económicos que plantean las naciones del "Tercer Mundo" contienen un fuerte elemento ideológico. La responsabilidad por las angustias económicas de muchas de esas naciones, que deben ser atribuidas a una amplia variedad de razones tales como pobreza natural, políticas económicas irracionales, corrupción o incompetencia, es típicamente llevada ante la puerta de las naciones desarrolladas, ricas e industriales. Un hecho obstinado e inquietante otorga un cariz de plausibilidad a la noción de confrontación entre el Norte y el Sur: la extrema diferencia entre los estándares de vida de las naciones industrializadas y los de las del Tercer Mundo. De esa supuesta responsabilidad causal se deriva la responsabilidad moral de hacer cambios por los males previamente infligidos y para contribuir a una futura distribución más equitativa de la riqueza mundial. El caso más notorio en este aspecto es la desigual distribución de alimento, que causa exceso y gula en las naciones industrializadas, y desnutrición crónica e incluso ham-

bría recibieron en un período de cuarenta años un porcentaje de crecimiento de la población menor que el experimentado por la población japonesa. En lo que tiene que ver con la importancia económica de las colonias para las metrópolis, las cifras vuelven a ser elocuentes para los casos de Alemania e Italia. Dentro del conjunto total de importaciones y exportaciones alemanas durante 1913, el porcentaje correspondiente a las colonias llegó al 0,5%. En 1933 las importaciones de las colonias italianas significaron el 1,5% del total de las importaciones y las exportaciones a ellas constituyeron el 7,2 del conjunto de las exportaciones italianas y debe tenerse en cuenta que una parte sustancial de este dato está compuesto por material bélico. Tan sólo a Japón le significaron un bastión económico importante, en 1914 el intercambio comercial con ellas llegó a casi el 25% del comercio total (23,1% de las importaciones totales, 22% de las exportaciones totales). Véase Royal Institute of International Affairs, *The Colonial Problem*, Oxford University Press, Londres, Nueva York, Toronto, 1937, en especial pág. 287.

<sup>10</sup> Una variante de la ideología del antiimperialismo es la ideología de la política contra el poder. Según esta ideología, las demás naciones orientan sus políticas en pos de aspiraciones de poder, en tanto la propia nación, al margen de motivos tan mezquinos, lleva adelante objetivos totalmente ideales.

brunas en muchos países del Tercer Mundo. Sin embargo, tanto el nexo causal como el moral entre la abundancia en el mundo industrial y las necesidades del Tercer Mundo pueden ser susceptibles de un serio cuestionamiento.

A lo largo de la historia, la humanidad ha mostrado drásticas diferencias en los estándares de vida de los distintos grupos. Lo que caracteriza la situación actual es la conciencia que de esas diferencias tienen los privilegiados y los desfavorecidos debido a las modernas tecnologías de la comunicación. Esa conciencia coincide con el auge del principio de igualdad, tanto en oportunidades cuanto en condición, en todo el mundo. De ahí las aspiraciones de los desfavorecidos en el sentido de estrechar la brecha entre los ricos y los pobres, y el embarazo moral de los ricos frente a tales aspiraciones.

Es innecesario señalar que esas aspiraciones y el concomitante embarazo moral —ambos imposibles de satisfacer o paliar a escala mundial— son ampliamente usados como justificaciones ideológicas y racionalizaciones de objetivos políticos específicos al servicio de intereses nacionales concretos. Esos objetivos están naturalmente dirigidos hacia cambios en el statu quo a expensas de los ricos y en favor de los pobres. Conscientes de que existe una extrema desigualdad, y persuadidos del principio moral que la condena, los ricos se encuentran en una obvia desventaja para definir y promover sus propios intereses; deben hacerlo con mala conciencia y no demasiado convencidos de la justicia de su caso. Frente a las demandas de igualdad económica, se encuentran en una débil posición moral, similar a la que en 1938 se encontraron las democracias occidentales cuando debieron afrontar el reclamo alemán de una parte de Checoslovaquia, reclamo hecho en nombre del principio moral de la autodeterminación.

El argumento moral en favor de la equiparación de los estándares de vida en todo el mundo aparece como una aplicación especial del argumento general de apoyo de la ayuda humanitaria a las naciones en infortunio. Estados Unidos ha aceptado esta obligación en la teoría y en la práctica. Sin embargo, la situación que proporciona una justificación moral para la ayuda humanitaria difiere fundamentalmente de la que clama por la equiparación de los estándares de vida en todo el mundo. La ayuda humanitaria se halla justificada por una súbita catástrofe natural, cuyas consecuencias serían muy difíciles de sobrellevar por parte del país afectado con sus solos recursos. Las diferencias a escala mundial en los estándares de vida son el resultado de un complejo de factores naturales, culturales, económicos y políticos. La intervención externa puede modificar tales diferencias en instancias específicas, pero no se puede esperar que las elimine en todo el mundo. Es esta imposibilidad de lograr ese cambio —aunque medien las mejores intenciones y la más vasta aplicación de recursos— que se supone moralmente obligatorio lo que, precisamente, niega la obligación moral. El principio del derecho romano *ultra vires nemo obligatur* (nadie está obligado a ir más allá de su capacidad) también se aplica a las supuestas obligaciones morales.

La supuesta obligación moral de las naciones industrializadas y ricas

de elevar el estándar de vida de las naciones no industrializadas y pobres a lo ancho del mundo se sustenta en la relación que se presume existe entre las políticas y el alto estándar de vida de las primeras y el bajo estándar de vida de las últimas. Sin embargo, la suposición de una relación simple y causal de este tipo es un mito. Los colonialistas, imperialistas y capitalistas cumplen aquí el papel de demonios responsables de todos los males del subdesarrollo. En verdad esos males tienen múltiples causas, entre las cuales el colonialismo, el imperialismo o el capitalismo son, a lo sumo, una de ellas.

La erradicación de las desigualdades en el aprovisionamiento de alimentos es, entonces, no sólo —ni siquiera primariamente— una cuestión de tecnología agrícola y generosidad colectiva, sino de interés político y voluntad. La perpetuación de la pobreza, de la que la insuficiencia de alimento es una manifestación impresionante, es, en muchas sociedades, no otro desafortunado accidente que debe ser remediado con reformas tecnológicas, sino el resultado de deliberadas opciones sociales, económicas y políticas. Si se quiere librar al mundo del hambre, antes se debe liberar a esas sociedades de las estructuras que causan el hambre. Esto significa reformas radicales si no revolución. Si las élites políticas del Tercer Mundo están dispuestas a seguir su propia retórica es materia controvertible.

Así, los términos en que el llamado conflicto Norte-Sur es sostenido entre las naciones ricas y las pobres del mundo en buena medida encubren y al mismo tiempo justifican el conflicto entre las naciones tradicionalmente poderosas y las nuevas naciones políticamente débiles, cuyo principal y real objetivo consiste exactamente en una nueva distribución del poder.

#### **Ideologías ambiguas**

La eficacia de la ideología del antiimperialismo surge de su ambigüedad. El observador se siente confundido al no poder establecer con claridad si está frente a una ideología del imperialismo o ante una legítima expresión política del statu quo. Esa confusión se plantea siempre que una ideología no es formulada para responder a un tipo particular de política, por lo que puede ser usada tanto por los sostenedores del statu quo como por los adalides del imperialismo. Tradicionalmente, y particularmente en el transcurso de los siglos XVIII y XIX, el equilibrio de poder fue empleado como un arma ideológica tanto por los sostenedores del statu quo como por los defensores del imperialismo.<sup>11</sup> En nuestra época, las ideologías de la autodeterminación y las de las Naciones Unidas han desempeñado un rol análogo. Desde comienzos de la guerra fría siempre han ido unidas a una creciente amplitud en las ideologías de la paz, de apaciguamiento de las tensiones y de la *détente*.

Según lo entendiera Woodrow Wilson, el principio de la autodeter-

<sup>11</sup> Para un examen más detallado de este tema, véase capítulo 14, apartado "El equilibrio de poder como ideología".

minación nacional justificó la liberación de las naciones del este y centro-europeas del dominio extranjero. Teóricamente se oponía no sólo al statu quo del imperio; sino también a cualquier clase de imperialismo, ya fuera de las viejas potencias imperiales —Alemania, Austria y Rusia— como la de las pequeñas naciones liberadas. Sin embargo, la liquidación del viejo orden imperial dio origen —aún bajo el rótulo de autodeterminación— a nuevos imperialismos. Los de Polonia, Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia son tan notorios cuanto inevitables, ya que el vacío de poder dejado por la ruptura del antiguo orden imperial debía ser llenado y para ello estaban las naciones recientemente liberadas. Tan pronto como se instalaron en el poder, se ampararon en el mismo principio de autodeterminación para la defensa del nuevo statu quo. De este modo, el principio de autodeterminación se convirtió en el arma ideológica más poderosa durante el período que transcurre entre el fin de la primera guerra mundial hasta fines de la segunda.

Debe reconocerse que Hitler tuvo un arranque genial cuando acudió a la propaganda para presentar el principio de autodeterminación nacional como encubrimiento y justificación de su política de expansión territorial. Las minorías alemanas en Checoslovaquia y Polonia, amparadas bajo el lema de la autodeterminación nacional, desempeñaron entonces el mismo papel en el socavamiento de la existencia nacional de Checoslovaquia y Polonia al reivindicar las nacionalidades checa, eslovaca y polaca, en maniobra similar a la que antes, también amparadas bajo el mismo lema ideológico, habían ejecutado para socavar al imperio austro-húngaro. Al ver vuelta contra sí el arma ideológica y careciendo de otra ideología que no fuera la del derecho y el orden, los fundadores del statu quo de Versalles se encontraron sin medios con los que defender ese statu quo. Así Austria y Checoslovaquia debieron rendirse, en tanto Polonia quedó expuesta a un peligro mortal. Luego del Acuerdo de Munich, que satisfizo las demandas alemanas en relación a Checoslovaquia, haciendo suya la ideología alemana, el *London Times* manifestó: "La autodeterminación, principio profesado en el Tratado de Versalles, ha sido invocada por Herr Hitler contra su texto escrito y esta apelación le ha sido permitida".<sup>12</sup> Rara vez la historia moderna ha brindado un ejemplo más revelador acerca de la importancia que tienen las ideologías en la política internacional y del efecto desconcertante de una ideología ambigua usada correctamente.

La ideología de la autodeterminación nacional también desempeña un papel crucial en el conflicto entre Israel y los Estados árabes. Para hacer justicia a los reclamos árabes de autodeterminación nacional, éstos deben ser colocados dentro del contexto en el que han surgido y dentro del que se supone operan. Los reclamos árabes en favor de la autodeterminación palestina deben ser vistos en el contexto de la constante oposición de muchos árabes a la existencia no sólo del Estado de Israel sino a la instalación de asentamientos judíos en el territorio de Palestina. En otras palabras, el reconocimiento de Israel como Estado es incompatible con el reclamo de autodeterminación nacional de los

<sup>12</sup> *London Times*, 28 de setiembre de 1938.

árabes palestinos. Porque su reclamo se basa no sólo en la margen occidental del Jordán, sino —como se verifica en innumerables pronunciamientos de la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.)— en todo el territorio sobre el que se ha levantado el Estado de Israel. Así, el principio de autodeterminación nacional en favor de los árabes palestinos se revela como un encubrimiento ideológico para las invariables aspiraciones árabes de destruir el Estado de Israel y establecer un Estado árabe en su lugar. Cuando Francisco I de Francia fue consultado por qué siempre estaba en guerra contra Carlos V de Hamburgo, respondió: "Porque los dos queremos lo mismo: Italia". Reemplazando Italia por Palestina, la misma respuesta podría ser dada por los líderes de Israel y de la O.L.P.

Naciones Unidas tenía como objetivo convertirse en instrumento de China, Francia, Inglaterra, Unión Soviética y Estados Unidos, así como de sus aliados, a los efectos de consolidar el statu quo que impusiera la victoria de esas naciones al cabo de la segunda guerra mundial. No obstante, en los años subsiguientes la realidad demostró que ese statu quo era provisorio y fue objeto de interpretaciones y exigencias disímiles por parte de las distintas naciones. En consecuencia, la ideología de Naciones Unidas ha sido empleada por esas naciones en el sentido de justificar sus interpretaciones particulares y encubrir sus intereses reales. Todas las naciones se presentan como adalides de Naciones Unidas e invocan su Carta como sustento de las políticas que llevan adelante. Como estas políticas son contradictorias, la invocación a Naciones Unidas y a su Carta se convierte en un encubrimiento ideológico para justificar sus políticas con principios de aceptación generalizada y, simultáneamente, ocultar el verdadero propósito de esas políticas. La ambigüedad determina que esa política se convierta en un arma para confundir a los enemigos y fortalecer a los amigos.

Desde el momento en que terminó la segunda guerra mundial, las ideologías de la paz, de la distensión y de la détente, vinieron a desempeñar una siempre creciente función de esta clase. Debido al temor generalizado que suscita una eventual tercera guerra mundial, que sería librada con armas modernas que implican la destrucción masiva, ningún gobierno está en condiciones de esperar apoyo de su pueblo o de otros para su política exterior si previamente no logra convencerlos de sus intenciones pacíficas. De este modo los "congresos de la paz", "las ofensivas de la paz" y "las cruzadas de la paz" se han convertido en instrumentos característicos de la propaganda durante la guerra fría. Estas declaraciones de intenciones pacíficas tan parecidas carecen de sentido en relación a las políticas exteriores reales, puesto que es un hecho incontrovertible que dada la incalculable destructividad de una guerra moderna, todas las naciones están obligadas al logro de sus objetivos por vías pacíficas antes que por la guerra. Por la misma razón, estas declaraciones vienen a cumplir dos papeles políticos importantes. Encubren las reales políticas tras un telón de profesiones de pacitismo. Pero también procuran ganar el apoyo de los hombres de buena voluntad en todo el mundo para estas políticas, sean cuales fueren, ya que se las expone como únicamente dirigidas a la preservación de la

paz, meta que no puede dejar de ser compartida fervorosamente por los hombres de buena voluntad del mundo entero.

Similares consideraciones se aplican al poco menos que universal llamado al desarme, especialmente en su forma "general y completa". El fin de la carrera armamentista es ampliamente considerado como deseable en los campos humanitario, político y económico. Pero a partir de la experiencia de las dos últimas décadas resulta obvio que las condiciones políticas del mundo hacen imposible el desarme.<sup>13</sup> Cuando, en vista de este completo fracaso de todos los intentos de desarme, los gobiernos declaran como política propia la del desarme "general y completo", en realidad están haciendo una apelación ideológica a las naciones del mundo que anhelan la paz y desean desahogarse de la carga que significa la carrera armamentista. Esta apelación sirve al propósito de hacer que las políticas exteriores realmente perseguidas sean más aceptables para las otras naciones de lo que serían desde otro punto de presentación.

#### EL PROBLEMA DEL RECONOCIMIENTO

Una de las tareas más difíciles e importantes que se le plantea al estudiante de política internacional consiste en discernir a través de estos encubrimientos ideológicos para comprender las fuerzas reales y los fenómenos políticos que actúan tras ellos. La importancia de este discernimiento surge del hecho de que si no se lo logra se torna imposible determinar correctamente la naturaleza de la política exterior con la que hay que manejarse. El establecimiento de las inclinaciones imperialistas depende de una nítida diferenciación entre el pretexto ideológico, que por lo general niega enfáticamente cualquier tendencia imperialista, y los objetivos reales de las políticas que se aplican. Llegar a una correcta diferenciación es difícil por la complejidad natural que implica develar el verdadero significado de cualquier acción humana, más allá del que el actor cree o simula significar. El problema se ve agravado por otras dos dificultades que son características generales de la política internacional. Una consiste en diferenciar un alarde o un bluff típicos de las políticas de prestigio, del encubrimiento ideológico del imperialismo real. La otra estriba en descubrir, detrás de una ideología de statu quo o de imperialismo localizado, el verdadero significado de la política que una nación realmente persigue.

Nos hemos referido ya a la política exterior de Guillermo II, la que a través de su lenguaje y de otras manifestaciones daba la impresión de ser claramente imperialista, cuando en realidad no era más que una extraña mezcla de designios imperialistas y fanfarronadas neuróticas. Recíprocamente, la naturaleza verdaderamente imperialista de las políticas exteriores de Hitler y Mussolini sólo fue advertida en forma generalizada a fines de la década del treinta, cuando hasta entonces eran

<sup>13</sup> Para una discusión más amplia sobre las razones del fracaso del desarme, véase el capítulo 23.

explicadas en el exterior como simple bluff y alarde para consumo interno. Resulta muy arduo determinar la real naturaleza de una política exterior tras su encubrimiento ideológico, deliberado o casual, cuando se recurre a las ideologías del statu quo. Los años posteriores a la segunda guerra mundial ofrecen ejemplos notorios de esa dificultad a poco se repasan las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Soviética.

Las dos naciones expresaron los objetivos de sus respectivas políticas exteriores en términos casi idénticos de ideologías del statu quo. Tanto una como otra nación han declarado que no tienen apetencias territoriales que traspongan las líneas de demarcación militar que fueran establecidas por los Acuerdos de Teherán, Yalta y Postdam, y firmadas por los respectivos comandantes militares a fines de la segunda guerra mundial; que aspiran a que se instauren gobiernos democráticos en todas partes; que todas sus políticas están animadas sólo por razones de seguridad y de defensa nacional; y que es el imperialismo rival —comunista o capitalista— el que los arrastra a defenderse pese a la propia voluntad.

Obviamente muchos norteamericanos y muchos rusos están convencidos de que estas manifestaciones son la transparente expresión de la real naturaleza de la política exterior de su país. Pero la lógica indica que los dos no pueden estar en lo justo; uno u otro deben estar equivocados. Puede ocurrir que la Unión Soviética interprete mal la política exterior de Estados Unidos o viceversa, o que los dos se interpreten mal mutuamente. La solución de este acertijo, del que tal vez dependa el destino del planeta, no debe buscarse solamente en la naturaleza de las ideologías, sino en la totalidad de factores que determinan la política exterior de una nación. Algo más sobre este punto diremos más adelante.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Véase la décima parte.

# TERCERA PARTE

---

*El Poder Nacional*

## La Esencia del Poder Nacional

### ¿QUE ES EL PODER NACIONAL?

Ya hemos dicho que por poder entendemos el poder del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres, fenómeno que se produce en todas partes donde se encuentren seres humanos viviendo en contacto social. Hemos hablado de "poder de una nación" o de "poder nacional" como si estas expresiones se explicaran por sí mismas o por lo que hemos dicho del poder en general. Sin embargo, mientras es fácilmente comprensible el hecho de que los individuos busquen el poder, ¿cómo haremos para explicar las aspiraciones de poder en las colectividades llamadas naciones? ¿Qué es una nación? ¿Qué estamos significando cuando atribuimos a una nación aspiraciones y acciones?

Obviamente una nación no es algo empírico. Una nación como tal no puede verse. Sólo pueden observarse empíricamente los individuos que pertenecen a una nación. En consecuencia, la nación es una abstracción conformada por un conjunto de individuos que tienen ciertas características en común y son esas características, precisamente, las que los convierten en miembros de la misma nación. Además de ser miembros de una nación, y de pensar, sentir y actuar en tal carácter, el individuo también puede pertenecer a una iglesia, a una clase social o económica, a un partido político, a una familia y, al mismo tiempo, puede pensar, sentir y actuar de acuerdo con esos grupos de pertenencia. Además de ser miembro de todos esos grupos sociales, también es un ser humano puro y simple, y capaz, por lo tanto, de pensar, sentir y actuar, según su condición humana. Sin embargo, cuando hablamos en términos empíricos acerca del poder o de la política exterior de ciertas naciones, sólo queremos significar el poder o la política exterior de ciertos individuos que pertenecen a la misma nación. Como apuntó Marcel Proust: "La vida de las naciones simplemente repite, en gran escala, las vidas de sus células componentes y quier sea incapaz de entender el

misterio, las reacciones, las leyes que determinan los movimientos de los individuos, nunca podrá aspirar a decir algo que valga la pena acerca de las luchas entre las naciones".

Pero esto plantea otra dificultad. El poder o la política exterior de Estados Unidos no son, por supuesto, el poder y la política exterior de todos los individuos que pertenecen a la nación llamada Estados Unidos de Norteamérica. El hecho de que Estados Unidos haya surgido de la segunda guerra mundial como la nación más poderosa del mundo no afectó el poder de la gran masa de individuos norteamericanos. Sin embargo, afectó el poder de quienes administran las relaciones internacionales norteamericanas y, en especial, la de quienes representan a la nación en el escenario internacional. Para lograr sus intereses internacionales, en tanto actúa como organización legal llamada Estado, la nación cuenta con agentes que se desempeñan como representantes de la nación en negociaciones internacionales, hablan en su nombre, definen sus objetivos, seleccionan los medios para cumplirlos y procuran mantener, incrementar y mostrar su poder. Es a estos individuos —los que actúan como representantes de su nación en el escenario internacional y emplean el poder con vistas a lograr los objetivos políticos del país que representan— a quienes nos referimos cuando hablamos en términos empíricos del poder y de la política internacional de una nación.

¿Cómo es posible, entonces, que la gran masa de individuos de una nación, cuyo poder individual no tiene relación alguna con las alternativas del poder nacional, se identifiquen con el poder y la política internacional de su país hasta llegar a sentirlos como propios y ser capaces de expresarlos con una emotividad tal que resulta en mucho superior a la que pueden experimentar por las propias aspiraciones personales por el poder? En torno a esta pregunta gira prácticamente toda la problemática del nacionalismo moderno. Mientras en otras épocas el grupo —con cuyas aspiraciones de poder se identificaba el individuo— estaba conformado por los lazos de sangre, por vínculos religiosos o por la lealtad de los vasallos hacia su señor feudal, en nuestra época la identificación con el poder o la política de la nación ha superado ampliamente y eclipsado esas antiguas identificaciones. ¿Cómo puede ser explicado el fenómeno del nacionalismo moderno?

En nuestro examen de las ideologías de la política exterior vimos que para ciertos individuos las aspiraciones de poder de otros se hacen acreedoras al estigma de inmoralidad. Esta posición encuentra una de sus raíces en la necesidad de la probable víctima de los poderosos de defender su libertad contra esa amenaza, mientras que otra debe buscarse en la necesidad de la comunidad global de controlar y neutralizar las ambiciones individuales por el poder. A estos efectos, la sociedad ha urdido un entramado de normas de conducta y mecanismos institucionales que controlan las vías de acceso al poder. Estas normas y mecanismos llevan el poder hacia canales secundarios que evitan peligros a la sociedad y que bien pueden debilitar o suprimir la apetencia de poder. El derecho, la ética, las costumbres, innumerables instituciones sociales con sus respectivos mecanismos, tales como exámenes de capa-

citación, campañas electorales, clubes deportivos y sociales y fraternidades sirven para este propósito.

Por lo tanto, la mayoría de los individuos llega a ser incapaz de satisfacer su deseo de poder dentro de la propia comunidad. En ella únicamente un pequeño grupo ejerce el poder permanentemente sobre la mayoría, sin estar sometido a las amplias limitaciones que otros podrían imponerle. La gran masa de población se halla más propensa a ser el sujeto pasivo del poder que su ejecutante y, como no es posible que esta gran masa satisfaga sus apetencias de poder dentro del contexto de la nación, entonces la comunidad deriva sus aspiraciones insatisfechas hacia el terreno internacional, donde le es posible encontrar una satisfacción vicaria al aplicar el mecanismo de identificarse con el aparato de poder de la nación. Cuando el ciudadano norteamericano piensa en el poder de su nación, debe sentir lo mismo en cuanto a satisfacción que lo experimentado por el ciudadano romano cuando se identificaba con Roma y todo su poderío, sensación que, al compararse con un extranjero, lo llevaba a decir *Civis Romanus sum*. Al tener conciencia de pertenecer a una nación muy poderosa, con capacidad industrial y riqueza sin rival, nos embarga un sentimiento de halago y orgullo. Viene a ser como si todos, no en forma individual sino como parte de la colectividad, de la nación, fuéramos los poseedores y los controladores de ese enorme poder. El poder que nuestros representantes ejercen en el escenario internacional se transforma en el nuestro y las frustraciones que experimentamos dentro de la comunidad nacional son compensadas por el deleite vicario del poder de la nación.

Estas tendencias psicológicas, que operan a nivel de los miembros individuales de la nación, encuentran apoyo en reglas de conducta y en instituciones de la propia sociedad. Esta limita las aspiraciones individuales al poder dentro de la comunidad nacional y escarnece con oprobio ciertas manifestaciones de poder encaminadas al engrandecimiento personal. Pero alienta y glorifica las tendencias de las grandes masas de población, frustradas en sus tendencias hacia el poder individual, hacia la identificación con la lucha por el poder de la nación en el campo internacional. El poder perseguido por individuos para su propio provecho se considera como un mal que sólo puede ser tolerado dentro de ciertos límites y en ciertas manifestaciones. Por el contrario, el poder encubierto tras las ideologías y perseguido en nombre y en beneficio de la nación se transforma en un bien que todos los ciudadanos deben procurar. Los símbolos nacionales, especialmente si hacen referencia a las fuerzas armadas y a las relaciones con otras naciones, son instrumentos de esa identificación de los individuos con el poder de la nación. La ética y las costumbres de una sociedad tienden a hacer atractiva esa identificación al dispensar recompensas y amenazar con castigos.

De ahí que no sea por accidente que ciertos grupos de la población sean los más militantes sostenedores de las aspiraciones nacionales de poder en el campo internacional, mientras que otros se niegan a tener nada que ver con esas pretensiones. Estos grupos son el primer objetivo del poder de los otros y están cuidadosamente privados de las vías de desahogo para sus propias aspiraciones o se los coloca al frente de la

más insegura posesión de que disponga la comunidad nacional. Las clases medias bajas, tales como los oficinistas, aunque también el grueso de las clases trabajadoras,<sup>1</sup> son las que en especial se identifican por completo con las aspiraciones nacionales de poder. O también —y aquí el principal ejemplo es el proletariado revolucionario durante el apogeo del marxismo, particularmente en Europa— pueden no identificarse en absoluto con las aspiraciones nacionales. En Estados Unidos este último grupo ha experimentado poco interés en la política nacional, en tanto el primero de ellos siempre le ha dispensado una gran importancia.

Es aquí, entonces, donde se deben buscar las raíces del nacionalismo moderno así como la explicación de la creciente ferocidad con la que se llevan a cabo las políticas exteriores en los tiempos modernos. La cada vez mayor inseguridad de los individuos en las sociedades occidentales, especialmente en los estratos sociales más bajos, y la atomización general de las sociedades occidentales ha incrementado enormemente la frustración de las manifestaciones individuales de poder. Esto, a su vez, ha dado origen a un incrementado deseo de identificación compensatoria en las aspiraciones nacionales y colectivas de poder. Este incremento ha sido tanto cuantitativo como cualitativo.

#### LAS RAICES DEL NACIONALISMO MODERNO

Hasta las guerras napoleónicas sólo muy pequeños grupos de población se identificaban con las políticas exteriores de sus respectivas naciones. En verdad, las políticas exteriores no eran políticas nacionales sino políticas dinásticas y la identificación se orientaba hacia el poder y las políticas del monarca individual antes que hacia el poder y las políticas de la colectividad o de la nación. Como lo señaló Goethe en un pasaje significativo de su autobiografía: "Todos nos preocupábamos por Federico (el Grande), pero ¿quien se preocupaba por Prusia?"

"Estas sociedades (científicas), escribió Thomas Jefferson a John Hollins el 19 de febrero de 1809, están siempre en paz, aunque sus países estén en guerra. Al igual que la república de las letras, constituyen una gran fraternidad que comprende toda la tierra, y su correspondencia no es interrumpida por ninguna nación civilizada"

Con las guerras napoleónicas comenzó el período de las políticas exteriores nacionalistas y las guerras de esta índole, es decir, la identificación de las grandes masas de ciudadanos con el poder nacional y las políticas nacionales, dejando atrás la identificación con los intereses dinásticos. Talleyrand señalaba ese cambio cuando le dijo al zar Alejandro en 1808: "El Rin, los Alpes y Los Pirineos son conquistas de Francia". Hasta antes de la primera guerra mundial no se podía distinguir claramente hasta qué punto los partidos socialistas europeos se identificaban con el poder y la política de sus naciones. Pero la completa

<sup>1</sup> En términos de poder tienen menos que perder y más que ganar de las políticas exteriores nacionalistas que cualquier otro grupo de población, excepción de los militares.

participación en aquella guerra de la mayoría de los trabajadores en todos los países beligerantes demostró la identificación de prácticamente toda la población con el poder y las políticas de sus respectivas naciones.

#### Repliegue del nacionalismo: apariencia y realidad

Con el advenimiento de la segunda guerra mundial se observó una cierta retrogradación de ese máximum de identificación de que fue testigo la primera conflagración mundial. Ese retroceso tuvo lugar tanto en la cima como en la base de la pirámide social. Por una parte, pequeños pero activos grupos de intelectuales, políticos y jefes militares profascistas en Inglaterra y Francia se negaron a identificarse con sus países y, en ciertos casos, prefirieron identificarse con el enemigo nacional. Los líderes que adoptaron esos caminos se sentían inseguros en sus posiciones de poder, especialmente en vista de la política inicial y de la debilidad militar de sus países; sólo el enemigo parecía capaz de asegurarles posiciones de predominio en la pirámide social. Por otra parte, los comunistas franceses, debido a sus vínculos con Francia y con la Unión Soviética, no pudieron identificarse totalmente con su patria hasta después del ataque de Alemania a Rusia, circunstancia que colocó a ambas naciones —Francia y Rusia— en un mismo bando. El ataque alemán a Francia por sí solo no sirvió para llevarlos a una activa oposición al invasor. Pero el ataque alemán a la Unión Soviética convirtió en aliados a Francia y a la Unión Soviética en una causa común y permitió que los comunistas franceses se opusieran a los alemanes invasores por considerarlos comunes enemigos de Francia y la Unión Soviética. La identificación de los comunistas franceses con las políticas nacionales francesas fue proclamada por encima de la identidad de esas políticas con las políticas e intereses rusos. Esta fidelidad comunista a los intereses y las políticas extranjeras, que se sobrepone a los intereses nacionales, fue un fenómeno universal que como tal significó un desafío a la cohesión del Estado nacional y a su propia existencia.<sup>2</sup>

La desintegración de la solidaridad nacional no necesariamente puede considerarse como un repliegue del sentimiento nacionalista ya que, en realidad, se trata de un desplazamiento de lealtades desde la que se experimenta hacia el país de origen hasta la que privilegia a otro. De este modo, el comunista francés se transformó en un nacionalista ruso que sostenía la política de la Unión Soviética. Lo nuevo en este nacionalismo es su inconsistencia, puesto que al reclamar la identificación extranjera niega el derecho de otras naciones a la lealtad de sus ciudadanos.

Testimonia también la fortaleza de la solidaridad nacional, que a pesar de ese desplazamiento de la lealtad de la propia nación hacia otra, lo que es fuente de un vasto movimiento político ha probado ser un interludio efímero. Somos testigos de un renacimiento de la solidaridad nacional en los gobiernos y movimientos comunistas, los que en dife-

<sup>2</sup> Véase también el capítulo 30.



rentes grados han comenzado a colocar sus respectivos intereses nacionales por encima de los intereses de la Unión Soviética. El monolítico movimiento comunista mundial, dirigido por y al servicio de la Unión Soviética, ha sido reemplazado por un "policentrismo", en el que las lealtades e intereses nacionales se superponen a las afinidades de filosofía política.

Sin embargo, las consecuencias de la segunda guerra mundial provocaron un genuino retroceso del nacionalismo bajo la forma de un movimiento hacia la unificación de Europa occidental. Este movimiento logró varios avances concretos en los terrenos de las organizaciones supranacionales: la Comunidad Europea del carbón y el acero, el Mercado Común Europeo y el Euratom (Comunidad Europea de Energía Atómica).<sup>2</sup> Dos experiencias han dado nacimiento al movimiento en pro de la unidad europea: la destrucción provocada por la segunda guerra mundial y la declinación política, militar y económica de Europa en los años subsiguientes. Los sostenedores de este movimiento no pueden llegar con sus experiencias a la conclusión de que por lo menos en Europa occidental el Estado nación sea un principio de organización política obsoleto que, lejos de asegurar la seguridad y el poder de sus miembros, los condena a la impotencia y los lleva a la extinción a manos de cualquiera de sus vecinos más poderosos. Solamente el futuro demostrará si este intenso sentimiento de seguridad, no únicamente individual sino también de las sociedades nacionales a las que pertenece el individuo, se transformará en el factor de la unificación política, militar y económica de Europa o si, por el contrario, los reducirá a la impotencia política bajo la forma de un repliegue al "neutralismo" —es decir, a la renuncia a una activa política exterior —o a la desesperación política bajo la forma de una más intensa identificación con las naciones individuales.

La fuerza que se opone al renacimiento del nacionalismo está dada por el creciente reconocimiento por parte de estadistas, intelectuales y expertos de que ciertos problemas fundamentales planteados por las modernas tecnologías del transporte, de las comunicaciones y de la guerra trascienden los intereses y la capacidad de resolución de cualquier nación por más poderosa que sea. El control de la energía nuclear, de la protección y restauración del medio ambiente, el suministro de alimentos y materias primas son problemas de este tipo. No pueden ser resueltos por una nación individual en competencia con otras para lograr una ventaja nacional. Todas las naciones, o considerable número de ellas, tienen un interés común en la solución de esos problemas y ese interés debe reflejarse en políticas comunes que trasciendan los intereses nacionales particulares. Mientras algunas pequeñas élites han cobrado conciencia de este nuevo elemento de la política mundial y tratan de llegar a un acuerdo intelectual con él, la actual conducción de las políticas exteriores nacionales difícilmente ha sido afectada por él. Por el contrario, testimonia el constante fortalecimiento del nacionalismo, que organizaciones tales como Naciones Unidas y sus agencias especia-

<sup>2</sup> Para éstas y similares organizaciones, véase el capítulo 30, apartado "Las comunidades europeas".

lizadas, creadas con el propósito de convertir en realidad los intereses comunes de las naciones del mundo, han sido atrapadas por la rivalidad nacionalista al servicio de intereses nacionales rivales.<sup>4</sup>

### Inseguridad personal y desintegración social

La intensidad emocional con que un individuo se identifica con su nación se encuentra en relación inversa a la estabilidad de las distintas partes o grupos de la sociedad, la que se refleja en el sentido de seguridad de sus miembros. Cuanto más grande sea el sentido de seguridad de una sociedad y sus diversos sectores, menores serán las ocasiones en que se presenten los impulsos colectivos del nacionalismo y viceversa.<sup>5</sup> Las guerras revolucionarias de Francia en la última década del siglo XVIII y las guerras de liberación contra Napoleón desde 1812 hasta 1815 son los primeros ejemplos en la edad moderna de este fenómeno de inseguridad en las masas, producido por la falta de estabilidad de las respectivas sociedades, la que se expresó en explosiones emocionales de las masas que se adherían a las políticas agresivas y a las guerras. En el transcurso del siglo XIX, la inestabilidad social fue profundizándose en las sociedades occidentales y se hizo una constante en el siglo XX como consecuencia de la ruptura de los lazos tradicionales que ataban al hombre, especialmente en el campo religioso, aunque también de los que lo vinculaban a las crisis del ciclo económico y a la falta de racionalidad en la vida y en el trabajo. La inseguridad de los respectivos grupos, provocada por estos factores, halló un desahogo emocional en identificaciones nacionalistas. Como cada vez fue siendo más inestable la sociedad occidental, el sentimiento de inseguridad fue creciendo y la asociación emocional con la nación, a modo de reemplazo simbólico, fue fortaleciéndose cada vez más. Bajo el impacto de las guerras mundiales, de las revoluciones, de la concentración económica y política, del poder militar y de las crisis económicas del siglo veinte alcanzó el rango de una religión secular. La lucha por el poder cobró entonces en el aspecto ideológico la forma de un combate entre el bien y el mal. Las políticas exteriores se convirtieron en misiones sagradas. Las guerras se libraron como si fueran cruzadas, con el propósito de llevar la genuina religión política al resto del mundo.

Esa relación entre la desintegración social, la inseguridad personal y la ferocidad de los modernos métodos de poder nacionalistas pueden estudiarse con particular claridad en el fascismo alemán, zona en la que estos tres elementos alcanzaron un desarrollo que no se produjo en ninguna otra parte. Las tendencias generales de la edad moderna hacia la desintegración social fueron llevadas a sus extremos en Alemania, debido a la conjunción de ciertos elementos del carácter nacional,

<sup>4</sup> Véase también el capítulo 30, apartado "Las agencias especializadas de Naciones Unidas".

<sup>5</sup> Por supuesto que estas emociones colectivas también pueden desahogarse dentro de la propia nación bajo la forma de lucha de clases, revoluciones o guerras civiles.

que privilegiaban los extremos antes que las posiciones intermedias y la conciliación, con tres acontecimientos que debilitaron la estructura social germana y la hicieron fácil presa del arrasador fuego del nacional-socialismo.

El primero de estos tres acontecimientos fue la derrota en la primera guerra mundial, la que coincidió con una revolución que tuvo que responsabilizarse no sólo por la destrucción de valores políticos tradicionales e instituciones, sino también por la propia derrota en la guerra. Naturalmente, la revolución acarrió pérdida de poder e inseguridad en cuanto a status social para quienes habían estado cerca o en la cima de la jerarquía social bajo la monarquía. Simultáneamente la situación social de amplias masas de la población resultaron afectadas de igual modo por el impacto de la idea de que la derrota y la revolución eran el resultado de malévolas maquinaciones de los enemigos internos y externos, cuyo objetivo era la destrucción de Alemania. Así adquirió un amplio consenso la idea de que Alemania no sólo estaba "rodeada" por enemigos externos, sino que además su propio cuerpo político se encontraba socavado por organismos hostiles e invisibles que minaban su fortaleza y procuraban destruirlo.

El segundo acontecimiento estuvo dado por la inflación de comienzos de la década del veinte que proletarizó a amplios sectores de las clases medias y debilitó, si no destruyó, en el amplio público los tradicionales principios morales de la honestidad y de la relación justa. A modo de protesta contra su proletarización económica, las clases medias abrazaron las más nacionalistas y antiproletarias ideologías que estaban disponibles. En alguna medida, los estratos más bajos de las clases medias siempre han experimentado por lo menos, una satisfacción limitada de su superioridad sobre el proletariado. Cuando contemplaban el conjunto de la pirámide social, siempre estaban más inclinados a mirar hacia arriba que hacia abajo. Y si bien entonces no se encontraban propiamente en la base de la pirámide, se encontraban inconfortablemente cerca de ella. De ahí sus frustraciones e inseguridad y su predisposición hacia una identificación nacionalista. Ahora la inflación los empujaba hacia abajo y la desesperada lucha por escapar de la absorción política de la masa amorfa del proletariado los llevó a encontrar un refugio seguro en la teoría y la práctica del nacional-socialismo. Este les ofrecía niveles posibles de encarar enemigos extranjeros ante quienes era posible sentirse superior y conquistar.

En último término, la crisis económica de 1929 llevó a los diferentes grupos sociales alemanes, por distintos caminos, a enfrentar la real o potencial pérdida de su status social, intelectual y moral y la inseguridad económica. Los trabajadores debieron enfrentar el real o potencial desempleo permanente. Los grupos de las clases medias que se habían recuperado de la devastación económica de la inflación volvían a perder lo que habían recuperado. Los industriales debían enfrentar crecientes obligaciones sociales y estaban obsesionados por el temor a la revolución. El nacional-socialismo focalizó todos estos temores, inseguridades y frustraciones sobre dos enemigos del extranjero: el Tratado de Versalles y el bolcheviquismo y sus supuestos sostenedores dentro de Ale-

mania. Canalizó todas estas contradictorias emociones hacia una poderosa corriente de fanatismo nacionalista. Así el nacional-socialismo fue capaz de identificar en un verdadero totalitarismo las aspiraciones de los alemanes en tanto individuos con los objetivos de poder de la nación alemana. En ninguna otra parte de la historia moderna se ve un caso de identificación más completa. En ninguna otra parte ha existido una esfera en la que el individuo persiga sus aspiraciones de poder con tan poco beneficio. Tampoco vuelve a darse en el campo internacional semejante fuerza en el ímpetu emocional para convertir en agresividad esa identificación.

Aunque la conversión de las frustraciones individuales en una identificación colectiva con la nación nunca ha sido ni tan poderosa ni tan comprensible como en el nacional-socialismo, esta clase de nacionalismo moderno —germano en el ejemplo que estudiamos— difiere mucho más en grado que en esencia con el de otras grandes potencias como pueden ser la Unión Soviética y Estados Unidos. En la Unión Soviética la gran masa de la población no tiene ocasión de satisfacer sus expectativas de poder dentro de la sociedad interna. El trabajador promedio o el campesino ruso no tienen parámetros con quienes compararse y su inseguridad se ve intensificada por las prácticas de la policía estatal y por el bajo estándar de vida. También aquí el régimen totalitario proyecta esas frustraciones, inseguridades y miedos al plano internacional, donde los individuos rusos encuentran en la identificación con "el país más progresista del mundo", y "la madre patria del socialismo", una satisfacción vicaria para sus aspiraciones de poder. La convicción, aparentemente apoyada por la experiencia histórica, de que la nación con la que se identifican se encuentra constantemente amenazada por los enemigos capitalistas sirve para elevar sus temores personales e inseguridades en el plano colectivo. De este modo, los temores personales se transforman en ansiedad por su nación y así la identificación con la nación cumple el doble propósito de satisfacer ambiciones personales de poder y aliviar los temores individuales proyectándolos al plano internacional.

En Estados Unidos el proceso por el que el individuo se apodera y siente como propio el poder nacional se parece mucho al modelo que desarrolló la civilización occidental durante el siglo XIX. La identificación del individuo con el poder y la política internacional de su propio país se basa en buena medida en las típicas frustraciones e inseguridades de las clases medias. Más que ninguna otra sociedad occidental, la norteamericana está conformada por clases medias, sector donde cualquier distinción de clase tiende a ser amortiguada —es decir, solucionada— bajo el denominador común de los valores y aspiraciones de la propia clase media. Por consiguiente, la identificación con la nación, expresada en términos de frustraciones y aspiraciones de las clases medias, se encuentra tan generalizada y tiene tanto predicamento en Estados Unidos como la correlativa identificación del proletariado con la Unión Soviética. Desde otro punto de vista, la relativa gran movilidad de la sociedad norteamericana significa para las grandes masas de población caminos de acceso al mejoramiento social y económico. En tiempos normales del pasado, estas oportunidades han tendido a mantener en niveles bajos

la intensidad emocional de esa identificación en relación con situaciones correspondientes en la Unión Soviética y durante el nacional-socialismo germano.<sup>4</sup>

Sin embargo, en los últimos tiempos se han suscitado nuevos factores tales como la creciente atomización de la sociedad, la amenaza de revolución mundial tal como aparece simbolizada en la Internacional Comunista, la relativa desaparición del aislamiento geográfico y el peligro de la guerra nuclear. Así, en la octava década del siglo xx, las frustraciones y las ansiedades individuales han llevado a la gente hacia una más intensa identificación con el poder y la política internacional de su nación. Pero si la actual tendencia hacia una siempre creciente inestabilidad en el plano interno y en el externo no llega a controlarse, Estados Unidos se encontrará en el camino hacia la participación, cada vez más amplia, de las características de la cultura moderna tan acabadamente representadas por la Unión Soviética y la Alemania nazi, es decir a situaciones en las que la población será empujada a una más completa e intensa identificación con la nación. Esta identificación, cada vez más intensa y completa, es la fuente de la ferocidad y la rudeza de las políticas internacionales modernas, que representan un entorchocar de ambiciones, apoyadas por virtualmente la totalidad de las poblaciones con una dedicación y emoción sin precedentes, que en anteriores períodos históricos sólo fue patrimonio de las doctrinas religiosas.

<sup>4</sup> Las más intensas identificaciones nacionalistas en Estados Unidos han estado referidas principalmente al antagonismo experimentado por parte de los sectores más inseguros de las clases medias contra ciertos grupos étnicos tales como los negros o las últimas oleadas de inmigrantes proletarios.

## 9

### *Elementos del Poder Nacional*

¿Cuáles son los elementos que hacen el poder de una nación, especialmente en relación a otras? ¿Cuáles son los elementos constitutivos de lo que llamamos poder nacional? Si queremos determinar el poder de una nación, ¿qué factores debemos tomar en consideración? Dos grupos de elementos deben distinguirse: los que son relativamente estables y los que están sometidos a constante cambio.

#### **GEOGRAFIA**

El factor más estable del que depende el poder de una nación es, obviamente, el geográfico. El hecho de que Estados Unidos, por ejemplo, se encuentre separado por agua del resto de los continentes, en unas tres mil millas hacia el este y algo más de seis mil hacia el oeste, es una circunstancia que configura la situación de este país en el escenario mundial. Resulta más que evidente observar que la importancia de este hecho no es la misma en la actualidad que lo que era en tiempos de George Washington o del presidente McKinley. Pero es una falacia sostener, como suele hacerse a menudo, que el perfeccionamiento de los transportes, de las comunicaciones y de las tecnologías bélicas ha anulado el efecto aislacionista que representan los océanos. Por cierto que este factor es mucho menos importante de lo que era hace cincuenta o cien años, pero desde la perspectiva de la posición de poder de Estados Unidos aún continúa siendo un elemento de la mayor importancia que este país se halle alejado físicamente del continente europeo y asiático por grandes masas de agua; la diferencia tal vez pueda advertirse con mayor claridad si se imagina a Estados Unidos manteniendo fronteras terrestres con Francia, China o Rusia, por ejemplo. Dicho de otro modo, la ubicación geográfica de Estados Unidos sigue siendo un tema de constante preocupación para las cancillerías de las demás naciones, a pesar de que en la actualidad su influencia sea diferente a la de otras épocas.

Del mismo modo, el hecho de que Inglaterra se encuentre separada

del continente europeo por una pequeña masa de agua, el Canal de la Mancha, significó un factor que no pudieron pasar por alto Julio César, Guillelmo el Conquistador, Felipe II, Napoleón ni Hitler. Si bien muchos otros factores han ido perdiendo su importancia en el transcurso de los tiempos, en este caso la situación geográfica era importante hace dos mil años y aún continúa siéndolo hasta el punto de que todos aquellos interesados en las relaciones internacionales no pueden soslayarla en sus análisis.

Lo que ha sido dicho en relación a la posición insular de Inglaterra también tiene validez para Italia. La península itálica se encuentra aislada geográficamente del resto del continente europeo por la formación montañosa de los Alpes, cuyos declives caen suavemente hacia la zona norte de Italia, en tanto que la parte más escarpada da al norte. Esta morfología ha resultado de la mayor importancia en la vida política y militar italiana y en sus relaciones internacionales. La historia demuestra que esta particularidad geográfica ha dificultado enormemente la invasión de Europa central desde Italia, mientras que ha facilitado la invasión de Italia desde el norte. Por lo tanto, las invasiones que debió soportar Italia son mucho más numerosas que los intentos de invasión por parte de Italia. Desde Aníbal, en las guerras púnicas, hasta el general Clark, en la segunda guerra mundial, la geografía ha determinado la estrategia política y militar con respecto a Italia.

En cuanto a España, los Pirineos han cumplido una función algo diferente, aunque no menos constante, en la situación internacional hispana. Se ha dicho que Europa acaba en los Pirineos. Al dificultar el acceso europeo, esta cadena montañosa se ha convertido en una barrera que ha demorado el ingreso de las principales corrientes intelectuales, sociales y económicas, y los cambios políticos que han modificado al resto del continente. Del mismo modo, España fue generalmente apenas rozada por las grandes conflagraciones políticas y militares que desgarraron a Europa. Todas estas circunstancias, con independencia de las políticas continentales, han determinado en cierta medida la segregación geográfica en que permanece la península.

Finalmente consideremos la ubicación geográfica de la Unión Soviética, país conformado por una enorme masa de tierra, equivalente a la séptima parte de la superficie planetaria, y una vez y media mayor que el territorio de Estados Unidos. Mide unas cinco mil millas aéreas desde el Estrecho de Bering hasta Koenisberg (actualmente Kaliningrado), la mitad de esa distancia desde Murmansk, en el Mar del Norte, hasta Ashkabad, en la frontera norte de Irán. Semejantes proporciones se convierten en un factor de gran fortaleza que ha permitido al estado soviético rechazar todos los intentos de invasión. Como es un territorio tan inmenso, aunque se conquiste una parte de él lo que queda por conquistar es tanto que suele desanimar a quien lo intenta.

La pérdida de una parte considerable del territorio nacional sin que se vislumbren perspectivas rápidas de una reconquista suele disminuir el estado anímico del pueblo conquistado. Como ya lo hemos visto, éste es, precisamente, el propósito político de las conquistas militares. Sin embargo, conquistas de este tipo —especialmente las de

Napoleón e Hitler, que no tenían un objetivo limitado sino que se orientaban a la propia existencia de Rusia como nación—tuvieron un efecto más bien estimulante para la resistencia rusa. En ambos casos las partes conquistadas se volvían comparativamente pequeñas ante la inmensidad de lo que quedaba por conquistar y, por otra parte, el trabajo del conquistador, a medida que avanzaba, se tornaba cada vez más dificultoso, puesto que debía ir dejando guarniciones cada vez más importantes en las zonas conquistadas para que mantuvieran líneas de comunicación en medio de un territorio siempre hostil. Así, el verdadero conquistador fue la geografía: a medida que las metas propuestas se alejaban más y más, y el horizonte geográfico se volvía más y más ilimitado, el suelo conquistado pasaba a convertirse más en una carga que en un premio para el conquistador. A largo plazo, en vez de ser el conquistador quien absorbiera el terreno conquistado, y en él consiguiera las fuerzas necesarias para seguir adelante, era el territorio geográfico quien lo iba devorando y minándole las energías.

La posibilidad de guerra nuclear ha aumentado la importancia del tamaño del territorio como fuente del poder nacional. A los efectos de hacer creíble la amenaza nuclear, una nación requiere contar con un territorio lo suficientemente amplio como para diseminar en él sus centros industriales y de población, como así también sus instalaciones nucleares. La conjunción del amplio radio de destrucción nuclear y la relativamente pequeña dimensión del territorio impone una severa desventaja a Estados-naciones tradicionales, como Inglaterra y Francia, para hacer creíble la amenaza nuclear. De ahí que el tamaño casi continental de sus respectivos territorios sea el que les permite a naciones como Estados Unidos, Unión Soviética y China desempeñar el papel de potencias nucleares mayores.

No obstante, existe otro factor que constituye al mismo tiempo una debilidad y una ventaja para la posición internacional de la Unión Soviética. Entre Rusia y sus vecinos occidentales no se interpone barrera geográfica alguna, como podría ser una cordillera o alguna importante masa de agua; la campiña polaca o la de Alemania oriental forman una prolongación natural de la estepa rusa. Por lo tanto, no existen obstáculos naturales que dificulten una invasión por la frontera occidental de Rusia. Esto ha implicado que desde el siglo XIV hasta el presente, la Rusia blanca y la mayor parte de Rusia occidental hayan sido el escenario de los constantes ataques y contraataques de las fuerzas rusas contra sus enemigos. La ausencia de una frontera trazada por medio de algún accidente geográfico, como en los casos italiano o español, ha contribuido a que las relaciones de Rusia con occidente se eslabonaran como un permanente conflicto. Un caso parecido, aunque asentado en razones diferentes, está dado por la posibilidad de una frontera común entre Francia y Alemania en el Rin, a la que Francia siempre ha aspirado, aunque rara vez ha tenido la fortaleza suficiente como para lograrla; esa frontera ha sido una constante fuente de conflictos entre ambas naciones desde los tiempos de los romanos. En lo que tiene que ver con Rusia, el ministro de relaciones exteriores Vishinsky reconoció la trascendente importancia geográfica cuando, al ser acusado de seguir

una política zarista en los Dardanelos, replicó: "Si un barco de guerra viene desde el Mediterráneo hacia el Mar Negro, necesariamente habrá de pasar a través de los Dardanelos, sin tener en cuenta si el gobierno de Moscú es zarista o comunista".<sup>1</sup>

### RECURSOS NATURALES

Otro factor de relativa estabilidad, aunque de gran influencia en el poder de una nación con respecto al de otras, está dado por los recursos naturales.

#### Alimentos

Podemos comenzar considerando al más elemental de los recursos naturales: el alimento. Un país que es autosuficiente —o está cercano a serlo— en materia de producción de alimentos tiene una gran ventaja sobre otra nación que no lo es y que, por lo tanto, debe importar productos alimenticios o, de lo contrario, sufrir el hambre. Por esta circunstancia, el poder e incluso al propia existencia de Inglaterra —quien antes de la segunda guerra mundial sólo llegaba a producir el 30 % de los alimentos que se consumían en las Islas Británicas— siempre dependió de su capacidad para mantener abiertas las líneas marítimas que la unen a los sitios desde donde se envían las provisiones vitales para su supervivencia. Cada vez que esa capacidad ha sido atacada, como sucedió en las dos guerras mundiales, en que las amenazas aéreas y submarinas se convirtieron en un serio problema, el poder inglés se ha visto afectado hasta extremos de que la propia vida de la nación peligraba.

Por la misma razón, aunque menos deficitaria en alimentos que Inglaterra, Alemania, puesta ante la necesidad de tener que sobrevivir a una guerra, debió orientar su política hacia el logro —conjunto o individual— de tres metas principales: primero, evitar el peligro de una guerra prolongada mediante una victoria rápida antes de que se agotaran sus reservas de alimentos; segundo, la conquista de las grandes zonas productoras de alimentos de Europa; tercero, la eliminación del poder marítimo de Inglaterra, que bloqueaba el acceso germano a las fuentes de alimentos situadas en ultramar. En ninguna de las dos guerras mundiales Alemania pudo lograr ni el primero ni el tercero de estos objetivos. Cuando, en la primera guerra mundial, consiguió el segundo ya era demasiado tarde como para que surtiera un efecto decisivo. Las fuerzas aliadas ya habían impuesto al pueblo alemán privaciones que habían minado su voluntad de resistir, elemento éste que a la postre se convirtió en factor decisivo para la victoria aliada. Durante la segunda guerra mundial, Alemania fue transformándose en una nación prácticamente

autosuficiente no por sus conquistas, sino merced al sistemático hambreamiento y a la matanza de millones de habitantes en los territorios conquistados.

Esa carencia en el autoabastecimiento alimentario ha sido uno de los flancos permanentes de debilidad de Inglaterra y Alemania, situación que los enfrenta a la disyuntiva de superarla o perder la condición de grandes potencias. Países como Estados Unidos, que gozan del autoabastecimiento, no necesitan diversificar sus energías nacionales ni sus políticas exteriores de sus objetivos primarios a los efectos de que su población no pase hambre en épocas de guerra. Desde el momento en que tales países se encuentran razonablemente al margen de esta preocupación, están en condiciones de delinear políticas con mayor fuerza de lo que podrían hacerlo otros países que carecieran de esta ventaja. El autoabastecimiento de alimentos es, entonces, una fuente de gran fortaleza.

Por el contrario, la constante escasez de alimentos es un elemento generador de debilidad en materia de política internacional. Una de las mayores ilustraciones al respecto lo constituyó la India hasta el momento en que la así llamada revolución verde incrementó drásticamente su producción alimenticia. La escasez de alimento que caracterizaba a la India era resultado de dos factores: el incremento de la población, que excedía los niveles posibles de producción, y la insuficiencia de las exportaciones que impedía solventar los gastos de importación de alimentos. Este doble déficit, que determinó que la presencia siempre amenazante de hambrunas se convirtiera en una de las preocupaciones centrales del gobierno, significó una valla insalvable para todas las políticas exteriores que la India trató de instrumentar. La misma observación se aplica con particular énfasis a las naciones del Tercer Mundo, que viven constantemente bajo la amenaza del hambre y la subalimentación. Son los así llamados *basket cases*, es decir aquellos que se limitan a esperar que la generosidad internacional los ayude a sobrevivir a la próxima hambruna.

La capacidad de abastecerse de alimentos —o su carencia— es un factor relativamente estable para edificar el poder de una nación, pero a veces se ve sometido —como lo muestra el ejemplo contemporáneo de la India— a cambios decisivos. Pueden ocurrir modificaciones en el consumo de alimentos como resultante de cambios en los conceptos de nutrición. Pueden ocurrir modificaciones en las técnicas de la agricultura que lleven a un aumento o a una disminución en la producción agrícola. Los ejemplos más relevantes de la influencia de los cambios en la producción agrícola sobre el poder nacional se encuentran en la desaparición del Cercano Oriente y el norte de África como centros de poder y en el descenso de España desde el sitio de potencia mundial al de potencia de tercer orden.

Todos los sistemas agrícolas del Cercano Oriente y del norte de África se basaban en la irrigación. Aunque es difícil probar que la decadencia del poder de Babilonia, Egipto y Arabia fue concomitante con la desorganización de sus sistemas de irrigación, es incontrovertible que la decadencia de sus sistemas agrícolas tornó en inevitable la declinación de sus respectivos poderes nacionales. La desaparición del sistema de

<sup>1</sup> Citado por Denis Healey, *Neutrality*, Ampersand Ltd., Londres, 1955, pág. 36.

irrigación transformó las mejores áreas de las tierras de cultivo en desiertos. Sólo en Egipto se conservó en alguna medida la fertilidad después de la destrucción del sistema de irrigación gracias al aporte que naturalmente hacía el Nilo.

En lo que tiene que ver con España, a pesar de que se sostenga que la fecha de su declinación es 1588, cuando sucumbe la Armada Invencible, en realidad su ocaso político no se evidenció hasta que las malas administraciones de los siglos XVII y XVIII aniquilaron vastas áreas de tierras cultivables por deforestación masiva. Como consecuencia, amplias regiones del norte y el centro de España se convirtieron en virtuales desiertos.

#### **Materias primas**

Por supuesto que lo que hemos dicho acerca de los alimentos también se aplica a aquellos recursos naturales que son importantes para la producción industrial o, más particularmente, para la industria bélica. La importancia relativa y absoluta de los recursos naturales, bajo la forma de materias primas, para el poder de una nación depende necesariamente de la tecnología bélica practicada en un momento particular de la historia. Antes de la mecanización en amplia escala de la tecnología bélica, cuando la lucha cuerpo a cuerpo era la técnica preponderante, lo importante eran otros factores, tales como las cualidades individuales del soldado, antes que las materias primas con que estaban hechas sus armas. Durante ese período de la historia, que comprendió desde los albores de los tiempos históricos hasta el siglo XIX, los recursos naturales desempeñaron un papel subalterno en la determinación del poder de una nación. Con el incremento de la mecanización de la tecnología bélica, que desde la revolución industrial ha avanzado a un ritmo mucho más rápido que en toda la historia precedente, el poder nacional se ha tornado más y más dependiente del control de las materias primas tanto en tiempos de paz como de guerra. No es por accidente que las dos naciones más poderosas de la actualidad, Estados Unidos y la Unión Soviética, hayan llegado prácticamente al autoabastecimiento de las materias primas necesarias para la moderna producción industrial y que controlen al menos el acceso a las fuentes de aquéllas de las que no son productores.

En la medida que la importancia absoluta del control de las materias primas como base para el poder nacional fue aumentando en proporción a la mecanización de la tecnología bélica, ciertas materias primas fueron, también, adquiriendo preponderancia sobre otras. Esto ha ocurrido siempre que los cambios fundamentales de la tecnología han requerido el empleo de materiales nuevos o un aprovechamiento más intensivo de algunos ya conocidos. En 1936, un experto en estadística estableció un listado de los minerales básicos empleados en la producción industrial de material bélico asignando un valor a cada uno de ellos: carbón, 40; petróleo, 20; acero, 15; cobre, plomo, manganeso y azufre, 4; cinc,

aluminio y níquel.<sup>2</sup> Medio siglo antes, el valor del carbón habría sido mucho más alto, ya que por entonces era la fuente de energía por excelencia, frente a la que competían en ínfima proporción el agua y la madera, mientras que el petróleo no era considerado como fuente energética alternativa. Lo mismo habría ocurrido con el acero, que entonces tampoco tenía competidores o sustitutos tales como los plásticos. Era la época en que Inglaterra, con su autoabastecimiento de carbón y acero, podía ser la única potencia mundial del siglo XIX.

La influencia que el control de las materias primas puede llegar a ejercer sobre el poder nacional y sobre los desplazamientos de ese poder queda impresionantemente demostrada en nuestros días con el caso del uranio. Hasta hace pocos años, el control o no de los yacimientos de uranio era completamente irrelevante para el poder de una nación. El autor que hemos citado antes,<sup>3</sup> al escribir en 1936 ni siquiera llegó a mencionar este mineral en su evaluación de los que tenían relación con usos militares. La liberación de energía atómica a partir del átomo de uranio y el uso de esa energía para fines bélicos modificó de inmediato la real y potencial jerarquía de las naciones desde el punto de vista de su poder relativo. Países que tienen yacimientos de uranio, como Canadá, Checoslovaquia, la Unión Soviética, la Unión Sudafricana y Estados Unidos, han experimentado un ascenso en la jerarquía del poder. Otros, que ni poseen yacimientos de uranio ni tienen acceso a ese mineral, han visto declinar su poder relativo.

#### *El poder del petróleo*

Desde la primera guerra mundial, el petróleo como fuente energética ha venido siendo más y más importante para la industria y para la guerra. La mayor parte de las armas mecánicas y vehículos funcionan a base de petróleo. En consecuencia, los países que poseen considerables yacimientos de petróleo han adquirido una influencia en los asuntos internacionales que en algunos casos debe atribuirse primaria, si no exclusivamente, a esa posesión. "Una gota de petróleo —dijo Clemenceau durante la primera guerra mundial— bien vale lo que una gota de sangre de nuestros soldados". La emergencia del petróleo como materia prima indispensable trajo un cambio en el poder relativo de las naciones políticamente líderes. La Unión Soviética se volvió más poderosa en cuanto logró autoabastecerse de este elemento, mientras que Japón se volvió mucho más vulnerable puesto que carece totalmente de yacimientos petrolíferos.

Además de su ubicación como cabeza de puente de tres continentes, el Cercano Oriente es estratégicamente importante en razón de las cuencas petroleras de la península arábiga. Su control es una cuestión de la mayor importancia en la distribución del poder, puesto que quien logre agregarlo a sus propios recursos naturales dispone de una enorme fuer-

<sup>2</sup> Ferdinand Friedensburg, *Die mineralischen Bodenschätze als weltpolitische und militärische Machtfaktoren*. F. Enke Stuttgart, 1936, pág. 175.

<sup>3</sup> Véase la nota anterior.

za que, correlativamente, debilita la de sus rivales. Por esta razón Inglaterra, Estados Unidos y, durante algún tiempo Francia, se embarcaron en el Cercano Oriente en lo que adecuadamente fue denominado como "la diplomacia del petróleo", es decir, en el establecimiento de esferas de influencia que les daban acceso exclusivo a los yacimientos petrolíferos de ciertas regiones.

Sin embargo, en la actualidad el petróleo no es más que una de las muchas materias primas importantes para medir el poder de una nación. Ahora es un factor material cuya real posesión amenaza derribar modelos centenarios de política internacional. El embargo petrolero impuesto por los países productores en el invierno de 1973/74, junto al drástico aumento en el precio internacional del producto, clarificó súbitamente ciertos aspectos básicos de la política mundial que podíamos haber entendido teóricamente, pero que se volvieron seriamente patentes merced al drástico cambio en las relaciones de poder que trajeron consigo las nuevas políticas del petróleo.

Tradicionalmente había existido una relación funcional entre los poderes político, militar y económico. Lo que significa afirmar que a través de la historia el poder político había estado en función del poder militar y —particularmente en los tiempos recientes— del poder económico. Tómese, por ejemplo, la expansión de Europa, que más tarde se convirtió en las zonas coloniales del hemisferio occidental, África y Asia. Esa expansión se debió primariamente a la brecha tecnológica entre los poderes coloniales y las naciones colonizadas. Dicho de otro modo, la conquista británica de la India (muy inferior en efectivos militares y en muchos otros aspectos del poder nacional) fue ampliamente facilitada por la mucho más elevada capacidad tecnológica británica, la que una vez que se transformó en poder militar no pudo ser resistida por los Estados indios.

Esas relaciones de naturaleza funcional entre poder tecnológico y poder económico por una parte, y poder político y poder militar por la otra, fueron perturbadas —hasta se podría decir destruidas— por el reciente empleo del petróleo como arma política. Muchos de esos Estados productores de petróleo sólo pueden denominarse Estados en virtud de una cortesía semántica. Medidos en términos de recursos naturales, sólo cuentan con arena y petróleo. Pero es el petróleo precisamente quien de la noche a la mañana ha hecho de esas pequeñas parcelas dibujadas en el mapa, a las que llamamos Estados, importantes y poderosos factores en el mundo político. En otras palabras, un Estado que no tiene nada que hacer en la lucha por el poder nacional, de repente se transforma en un poderoso factor de la política mundial porque tiene una propiedad importante, el petróleo. Este es realmente un hecho que tiene una importancia revolucionaria para la política mundial.

Dos factores básicos han hecho posible en nuestra historia reciente ese divorcio entre poder político, poder militar y poder industrial-tecnológico. En primer lugar, el libre comercio entre los productores privados y los consumidores de ciertas materias primas y el control monopolístico del comercio mediante acuerdos coloniales o semicoloniales por parte de los gobiernos consumidores han sido sustituidos por con-

troles monopolísticos o cuasi monopolísticos de los gobiernos productores actuando en concierto. Antiguamente los consumidores podían mantener los precios bajos mediante acuerdos coloniales y control del consumo; ahora los productores pueden mantener los precios altos mediante el control de la producción. En segundo lugar, antiguamente productores y consumidores de materias primas estaban ligados por intereses complementarios, cuyo equilibrio favorecía al consumidor. Las necesidades de este último eran limitadas en comparación con el número de productores potenciales y la cantidad de materia prima disponible. En consecuencia, el consumidor tenía la opción de elegir entre varios productores a quien comprarle, así como de establecer la cantidad que iba a comprar. En la actualidad, lo que antes era un mercado de compradores se ha transformado en un mercado de vendedores. El consumo de materias primas se ha incrementado enormemente, no sólo en términos absolutos —entre 1760 y 1913 las importaciones de alimentos y materias primas aumentaron setenta veces— sino también en relación a la disponibilidad de producción natural. Así, el petróleo se ha transformado en el elemento vital para las naciones industrialmente avanzadas, muchas de las cuales carecen completamente de él —Japón, por ejemplo— o dependen considerablemente de su importación desde otras naciones —los países de Europa occidental, por ejemplo.

El poder que confiere el petróleo es, ante todo, resultado del desarrollo tecnológico de las modernas naciones industrializadas. Quince o veinte años atrás el petróleo no confería tal poder a las naciones productoras puesto que su uso como elemento vital para la industria era limitado. Cuando las naciones que cuentan con vastos yacimientos de petróleo son capaces de cooperar y coordinar políticas, como las de los Estados exportadores durante el otoño de 1973, están en condiciones de estrangular a las naciones consumidoras y pueden imponerles condiciones políticas que éstas sólo pueden negarse a aceptar al precio de enormes desajustes políticos, económicos y sociales.

Un Estado que carece de poder en todos los demás aspectos, que no es una fuerza mayor en términos del poder tradicional, puede ejercer un enorme poder —bajo ciertas condiciones hasta decisivo— sobre naciones que tienen todos los atributos del poder a su disposición excepto uno, el petróleo. Así, una nación como Japón, una de las principales naciones industrializadas del mundo y potencialmente una gran potencia, es completamente dependiente del suministro externo de petróleo. Si por alguna razón las naciones productoras de petróleo llegaran a imponer un embargo total a Japón, podrían destruir su estructura política, económica y social, y si llegaran a juntar la amenaza de un embargo total con condiciones políticas podrían imponerle su voluntad. Podrían reducir al Japón al status de satélite, de dependiente de los países productores de petróleo. En cierta medida esas naciones ya paladearon ese poder. Durante la guerra del Medio Oriente de octubre de 1973, obligaron a Japón y a las naciones de Europa occidental (que sólo dependen parcialmente de la importación de petróleo) a adoptar ciertos pasos políticos que no habrían tomado por iniciativa propia, pero que bajo

la presión de las circunstancias debieron tomar ya que de otro modo se habrían expuesto a la ruina política, social y económica.

No sólo el manejo cuasi monopolístico por parte de las naciones productoras de petróleo ha provocado semejante desajuste. En el largo plazo resulta más importante el control —actual o potencial— que ejercen sobre el precio del petróleo, hecho que se ha transformado en uno de los principales factores de inestabilidad en la economía mundial y en una de las principales fuentes de la inflación. Las tendencias inflacionarias que ya estaban operando en las naciones industrializadas del mundo se vieron enormemente agravadas por el incremento en cuatro veces del precio del petróleo en 1973 y por la duplicación adicional del precio fuente en 1978.

Es importante señalar que potencialmente esta situación es de naturaleza permanente. Mientras las naciones productoras de petróleo cooperen contra las naciones consumidoras, mientras entre aquéllas no exista competencia por mercados o por ventajas económicas o políticas, serán virtualmente capaces de imponer cualquier condición a las naciones consumidoras, tal como lo hicieron a raíz de la guerra de 1973. En el caso de un país como Japón, habría sido suicida rechazar tales condiciones. En el caso de otras naciones, como Estados Unidos, cuyas principales fuentes de energía son internas, habría significado una seria inquietud del tipo de la experimentada en 1973. Las naciones de Europa occidental, por ejemplo Alemania occidental, cuyas principales reservas de petróleo provienen del exterior, habría enfrentado una catástrofe si hubiera intentado desafiar a las naciones de las que depende para el abastecimiento de petróleo.

Si bien no existe modo de evitar este estrangulamiento, hay modos de mitigar sus resultados. Consisten en debilitar la posición monopolística o cuasi monopolística de las naciones productoras fortaleciendo la posición de las consumidoras. Estas últimas se dividen en dos categorías: las que, como Japón, dependen totalmente de la importación de petróleo y para las que, por lo tanto, el acceso al petróleo extranjero es cuestión de vida o muerte y las que, como Estados Unidos, gracias a sus fuentes internas de energía, pueden ser molestadas y perjudicadas, pero no mortalmente heridas, por el manejo político del petróleo. Estas últimas están en condiciones de protegerse de las consecuencias más graves de tales manejos mediante la limitación de la importación por restricción en el consumo interno, almacenando reservas o embarcándose en programas intensivos, según el modelo del Manhattan Project para la investigación de la fisión nuclear y el desarrollo de fuentes de energía alternativas. La sola existencia de una política de este tipo implica un efecto saludable para todos los involucrados. Fortalece la moral de los consumidores de petróleo y obliga a una pausa a los productores.

Tal política también sirve como cimiento psicológico y material para una segunda política de contribución entre aquellos consumidores que poseen considerables fuentes internas de energía y quienes carecen de ellas. Esto es importante puesto que los productores de petróleo son capaces de afectar a un consumidor como Estados Unidos no sólo di-

rectamente, interrumpiendo los abastecimientos, sino también indirectamente, mediante la colocación de los principales aliados norteamericanos, como la República Federal Alemana o Japón, a sus órdenes. Así, Estados Unidos es doblemente vulnerable al manejo político del petróleo y debe enfrentar esa doble amenaza haciéndose tan rápida como ampliamente posible independiente de los suministros externos y poniendo una parte de sus reservas internas a disposición de sus aliados más expuestos.

Finalmente, si se considera esta situación creada por el empleo político del petróleo desde un punto de vista globalizador, se advierte que es el resultado específico de lo que antes hemos identificado como la principal característica de la política mundial: el divorcio entre las estructuras organizativas y los procesos políticos con los cuales actuamos en el escenario mundial, por una parte, y las condiciones objetivas en que vive la humanidad, por la otra. Así, resulta impactante la total irracionalidad que significa abandonar el control del poder nuclear, que puede destruir a la humanidad, en manos de Estados nacionales soberanos. Lo mismo se aplica al monopolio del control del petróleo —que puede destruir de modo diferente (menos dramática pero casi tan totalmente) la civilización de las naciones altamente industrializadas y desarrolladas— por parte de las así llamadas naciones Estado que son soberanas sólo en un sentido muy limitado. Los Estados pertenecientes al "club nuclear" y los Estados productores de petróleo nunca han sido capaces de cumplir las funciones para las que en primer término se establece un gobierno, esto es, para proteger y promover la vida, la libertad y la felicidad de sus ciudadanos. Su poder es esencialmente destructivo.

### CAPACIDAD INDUSTRIAL

El ejemplo del uranio demuestra, además, la importancia de otro factor de poder en una nación: la capacidad industrial. El Congo tiene vastos yacimientos de uranio de muy buena calidad. Si bien esta circunstancia ha hecho aumentar el valor de ese país como si fuera un trofeo de guerra, no obstante su importancia desde el punto de vista de la estrategia militar no ha afectado en mucho el poder del Congo en relación con otras naciones. En el país no existen plantas industriales como para poner las reservas de uranio al servicio de usos industriales o militares. En el extremo opuesto, para Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, así como para Checoslovaquia o la Unión Soviética, la posesión de uranio implica un enorme incremento del poder. En esos países existen las plantas industriales o pueden ser construidas o pueden aprovecharse fácilmente las de un país vecino, en las que el uranio puede transformarse en energía útil tanto para la paz como para la guerra.

La misma situación resulta aplicable con el carbón y el acero. Estados Unidos y la Unión Soviética han derivado buena parte de su poder nacional de la posesión de vastas cantidades de estas dos mate-



rias primas porque también poseen plantas industriales capaces de transformarlas en productos industriales. La Unión Soviética construyó sus plantas, y aún sigue en proceso de construirlas, con un enorme sacrificio humano y material. Si se dispuso a realizar estos sacrificios fue porque advirtió que sin esas plantas industriales no podría construir ni mantener un aparato militar que correspondiera a su política exterior. Sin ellas, la Unión Soviética no puede cumplir el importante papel en la política internacional que pretende desarrollar.

India sigue a Estados Unidos y a la Unión Soviética muy de cerca en la posesión de reservas de carbón y acero. Sólo en las provincias de Bihar y Orissa las reservas de acero se estiman en dos mil setecientos millones de toneladas. Por otra parte, la producción india de manganeso, mineral indispensable para la fabricación del acero, llegó al millón de toneladas en 1939, cantidad que sólo fue superada por la Unión Soviética. Pero, a pesar de esa riqueza en materias primas, sin la que ninguna nación puede alcanzar un primer nivel en los tiempos modernos, India no puede clasificarse como nación de primer orden ni puede compararse con Estados Unidos o la Unión Soviética. La causa de este bache entre las potencialidades y las realidades del poder, que es el punto que interesa a los efectos de esta discusión —otros serán mencionados más adelante—, es la falta de un aparato industrial acorde con la abundancia de materias primas. Mientras India puede jactarse de la posesión de cierta cantidad de talleres de acero, tales como las industrias de acero Tata, una de las más modernas que existen, especializada en productos terminados, en cambio no puede compararse ni siquiera con la capacidad industrial de las naciones de segundo orden. En 1980 poco más de seis millones de indios —menos del uno por ciento de la población total— trabajaban en la industria. Vistas las reservas indias en materias primas —uno de los elementos que hacen al poder nacional— esta nación debería ser considerada como una gran potencia. Sin embargo, por el momento no llegará a serlo ya que carece de otros factores sin los que ninguna nación en los tiempos modernos puede alcanzar el rango de gran potencia. Entre esos factores, la capacidad industrial es uno de los más importantes.

La tecnología de la guerra moderna, del transporte y de las comunicaciones ha hecho que el desarrollo de las industrias pesadas se convierta en un elemento indispensable del poder nacional. Dado que la victoria en las guerras modernas depende de la cantidad y calidad de las carreteras, ferrocarriles, camiones, barcos, aviones, tanques, de equipamiento y armas de todo tipo, desde mosqueteros y rifles automáticos hasta máscaras de oxígeno y misiles dirigidos, la competencia por el poder entre las naciones se convierte ampliamente en una competencia por la producción de mayores, mejores y más abundantes implementos bélicos. La calidad y la capacidad productiva de las plantas industriales, el *know-how* de los técnicos, la habilidad de los ingenieros, el genio inventivo de los investigadores y la organización empresarial son los factores sobre los que se apoya la capacidad industrial de una nación y, por ende, su poder.

Por esto es inevitable que las naciones industriales de primer orden

sean identificadas como las grandes potencias y un cambio en el nivel industrial, hacia arriba o hacia abajo, va acompañado o seguido por un correspondiente cambio en la jerarquía de poder. De ese modo, mientras Inglaterra, en cuanto nación industrial, no tuvo rival, fue la nación más poderosa de la tierra. El ocaso político de Francia como potencia con relación a Alemania —cuyo auge se evidenció inequívocamente a partir de 1870 y no se detuvo pese a haber sido bloqueada temporalmente en la década siguiente a la primera guerra mundial— obedeció en parte a la expresión política y militar de su retraso, el que, a su vez, demostró al resto de Europa el predominio industrial de Alemania en el continente europeo.

Si bien siempre fue teóricamente una nación destinada a convertirse en gran potencia, la Unión Soviética sólo llegó a serlo de hecho cuando figuró en la lista de las principales naciones industrializadas durante la década de los treinta, y se convirtió en rival de Estados Unidos como superpotencia alternativa sólo cuando, en la década de los cincuenta, adquirió capacidad industrial como para librar una guerra nuclear. Análogamente, el potencial de China como gran potencia sólo llegará a concretarse siempre y cuando adquiera una capacidad industrial semejante. Cuando en la década de los cuarenta Estados Unidos se encontraba en la cima de su poder, el *Economist* de Londres vinculaba ese poder a la fortaleza de la economía norteamericana del siguiente modo:

En comparación con los recursos potenciales de las grandes potencias, aun antes de la guerra contra Hitler, Estados Unidos ya superaba en mucho a cualquier otra nación por su fuerza material, por su grado de industrialización, por la cantidad de sus recursos, por su nivel de vida y por sus índices de producción y consumo. La guerra, que prácticamente duplicó el ingreso nacional mientras que a otras grandes potencias las arruinó o las debilitó en gran medida, ha incrementado notablemente el nivel desde el que hoy Estados Unidos contempla aventajadamente a sus congéneres que, como ratones en la cueva del elefante, siguen con atención los movimientos del paquidermo. ¿Qué oportunidad tendrían de salvarse si el gigante comenzara a moverse cuando, en realidad, corren un grave peligro si sólo decide sentarse?<sup>4</sup>

El drástico incremento en la importancia de la capacidad industrial a los efectos del poder nacional también ha acentuado la distinción tradicional entre grandes y pequeñas potencias. El propio término "superpotencia" denota la acumulación de poder sin precedentes en manos de unas pocas naciones, que las diferencian no sólo de las pequeñas, sino también de las tradicionales grandes potencias. Lo que diferencia a las superpotencias de las demás naciones, además de su capacidad para librar una guerra nuclear y absorber un ataque nuclear limitado,

<sup>4</sup> *Economist*, 24 de mayo de 1947, pág. 785. Reproducido con la correspondiente autorización.

es su virtual autoabastecimiento industrial y su capacidad tecnológica para mantenerse al margen de otras naciones. Por el mismo motivo, la dependencia de las naciones de tercer o cuarto orden de las de primer rango, a las que llamamos superpotencias, también se ha incrementado drásticamente. El poder militar de las primeras a veces depende excesivamente de la buena voluntad de las segundas para el aprovisionamiento de armas modernas e implementos de las comunicaciones y el transporte modernos. Sin ese abastecimiento, muchas de ellas se verían desvalidas en la confrontación con un enemigo así aprovisionado.

### APRESTOS MILITARES

Los factores geográficos, los recursos naturales y la capacidad industrial son importantes en lo que hace al poderío de una nación merced a la preparación militar. La dependencia del poder nacional con respecto a la capacidad militar es lo suficientemente obvia como para que requiera demasiada elaboración. La preparación militar requiere un establecimiento militar capaz de apoyar la política exterior que se implementa. Tal capacidad proviene de un cierto número de factores, entre los cuales se destacan, desde el punto de vista de nuestra discusión, las innovaciones tecnológicas, el liderazgo y la cantidad y calidad de las fuerzas armadas.

### Tecnología

A menudo el destino de las naciones y de las civilizaciones ha estado determinado por un desequilibrio en la tecnología bélica que la parte vencida no supo compensar de otros modos. En su período expansivo entre el siglo xv y el xix, Europa basó su poder en una técnica de guerra superior a la del hemisferio oriental, África y el Cercano y Lejano Oriente. La introducción de la infantería, las armas de fuego y la artillería en el arsenal tradicional de los siglos xiv y xv significó un importante cambio en la distribución del poder en favor de quienes usaban estas armas y en perjuicio de quienes carecían de ellas. Los señores feudales y las ciudades independientes, que frente a las nuevas armas decidieron seguir confiando en la caballería y en los castillos, hasta ese momento habían sido prácticamente inexpugnables frente a los ataques directos; pero de pronto se vieron desplazados en su posición de preponderancia.

Dos hechos ilustran dramáticamente este cambio del poder que política y militarmente marca el fin de la Edad Media y el comienzo de una nueva era histórica. Primero, en las batallas de Morgarten, en 1315, y Laupen, en 1339, ejércitos de infantería suiza infligieron desastrosas derrotas a la caballería feudal, demostrando así que soldados pedestres reclutados entre el común del pueblo eran superiores a un ejército de costosos y aristocráticos soldados ecuestres. El segundo es

la invasión de Italia en 1494 por parte de Carlos VIII de Francia. Con infantería y artillería, Carlos VIII quebró el poder de las orgullosas ciudades-estado italianas, hasta entonces seguras tras sus muros. La aparentemente irresistible capacidad destructiva de estas nuevas técnicas bélicas dejó una indeleble impresión sobre los contemporáneos, algunos de los cuales la reflejaron en sus escritos, tales como Maquiavelo y algunos otros escritores florentinos de la época.<sup>5</sup>

El siglo veinte ha sido testigo de cuatro innovaciones mayores en la técnica de la guerra, las que otorgaron al menos una ventaja temporaria a quienes se anticiparon a usarlas o bien las emplearon antes de que sus enemigos pudieran resguardarse. Primero, el submarino fue inicialmente empleado en la primera guerra mundial por Alemania contra la armada británica, en lo que pareció un dispositivo capaz de decidir la guerra hasta que Inglaterra encontró una respuesta para esa amenaza. Segundo, el tanque fue empleado en gran número y concentración por los ingleses, pero no por los alemanes, en la etapa final de la primera guerra mundial, lo que significó una de las cartas de triunfo de los aliados. Tercero, la coordinación estratégica y táctica de la fuerza aérea con las fuerzas navales y de tierra contribuyó en gran medida a la superioridad germana y japonesa durante las fases iniciales de la segunda guerra mundial. Pearl Harbor y las desastrosas derrotas que británicos y holandeses experimentaron a manos de los japoneses por tierra y mar en 1941 y 1942 fueron sanciones que se debieron pagar por el retraso tecnológico ante un enemigo más progresista. Si se relea el sombrío panorama de las derrotas británicas que Churchill expuso ante el Parlamento en la sesión secreta del 23 de abril de 1942,<sup>6</sup> impresionó el hecho de que todas esas derrotas por tierra, mar y aire tenían como común denominador el descuido o la incompreensión de los cambios que había introducido la fuerza aérea en la tecnología bélica. Finalmente, las naciones que cuentan con armas nucleares y los medios para descargárselas tienen una enorme ventaja tecnológica sobre sus competidores.

Sin embargo, la disponibilidad de armas nucleares también resulta en dos extraordinarias paradojas, ya mencionadas. Las mismas derivan de su enorme capacidad de destrucción. En virtud de esa destructividad, un incremento cuantitativo del arsenal nuclear, en contraste con las armas convencionales, no necesariamente significa un correspondiente incremento del poder nacional. Así, cuando una nación posee todas las armas nucleares necesarias para destruir a todos los enemigos en su mira, y tomadas todas las precauciones tales como golpear primero al enemigo, nuevas armas nucleares no incrementan el poder de esa nación.<sup>7</sup>

La otra paradoja radica en la relación inversa que existe entre el grado de destrucción de las armas nucleares y su empleo racional. Las armas nucleares son instrumentos de indiscriminada destrucción ma-

<sup>5</sup> Véase el relevamiento de Félix Gilbert, "Machiavelli: The Renaissance of the Art of War" en *Makers of Modern Strategy*, editado por Edward Mead Earle, Princeton University Press, Princeton, 1944, págs. 8 y 9.

<sup>6</sup> *Winston Churchill's Secret Session Speeches*, Simon and Shuster, Nueva York, 1946, pág. 53 y siguientes.

<sup>7</sup> Véase capítulo 23, apartado "Control armamentista en la era nuclear".

siva y, por lo tanto, no pueden ser empleadas para propósitos militares racionales. Pueden emplearse para disuadir de una guerra mediante la amenaza de la destrucción total, pero no pueden usarse para librar una guerra de modo racional. Una nación armada tan sólo con proyectiles nucleares obtiene muy pequeño poder político de su posición militar, ya que carece de otros medios que no sean los militares —es decir, la amenaza con la destrucción nuclear— para imponer su voluntad sobre otra nación.

Si una nación cuenta con capacidad de contraataque nuclear, amenazará con la destrucción total como represalia, por lo que la amenaza y la contra amenaza se anularán recíprocamente o llevarán a la destrucción mutua de los beligerantes. Si la nación amenazada no tiene capacidad nuclear de respuesta sufrirá una destrucción total o se rendirá incondicionalmente, como hizo Japón en 1945, luego de Hiroshima y Nagasaki. Dicho de otro modo, la nación con capacidad nuclear puede borrar de la faz de la tierra, parte por parte, ciudad tras ciudad, a una nación no nuclear, pero no puede adaptar sutilmente el grado de presión militar a ser usado contra el grado de resistencia psicológica del oponente. La carencia de armas convencionales, únicas susceptibles de semejantes adaptaciones, y la exclusiva confianza en las nucleares harán que la nación sea menos poderosa que si contara con una combinación de armamento nuclear para la disuasión y un arsenal de armas convencionales adecuadas para los propósitos habituales de la guerra tradicional. La paradoja consiste, pues, en que para poder emplear el armamento nuclear se debe reducir su rendimiento a niveles aproximados al del armamento convencional.

### Liderazgo

Además del empleo ocasional de las innovaciones tecnológicas, la cualidad de liderazgo militar siempre ha ejercido una influencia decisiva sobre el poder nacional. El poder de Prusia durante el siglo XVIII consistió, ante todo, en la proyección del talento militar de Federico el Grande y en las innovaciones estratégicas y tácticas que supo introducir. El arte de la guerra se modificó sustancialmente entre la muerte de Federico el Grande, en 1786, y la batalla de Jena, donde Napoleón destruyó al ejército prusiano, que era tan eficiente y tan fuerte como lo había sido veinte años antes. Pero, lo que era más importante, faltaba en sus líderes el genio militar y, ante esa carencia, volvían a librar las mismas batallas de Federico el Grande. En cambio, en el otro bando había un genio militar al frente, un genio que empleaba ideas nuevas en los aspectos estratégicos y tácticos. Este factor volcó la contienda en favor de Francia.

La actitud psicológica que predominó en el alto mando francés de la Línea Maginot durante el período que media entre ambas guerras mundiales se ha convertido en un buen ejemplo de pensamiento estratégico defectuoso. Mientras las tendencias de la técnica se orientaban por entonces a apoyar la probabilidad de una guerra de movimiento,

el alto mando francés continuaba pensando en una guerra de trincheras, como la que había sido característica en 1914. Por otra parte, el alto mando alemán, completamente consciente de las potencialidades de la guerra mecanizada, planeaba sus campañas en términos de una movilidad sin precedentes. La confrontación de estas dos concepciones, no sólo en Francia sino también en Polonia y la Unión Soviética, demostró una superioridad tal de la "blitzkrieg" germana que llevó a Alemania muy cerca de la victoria final. El shock intelectual y la devastación militar y política que causaron la embestida de las divisiones panzer de Hitler y los bombarderos en picada sobre la caballería polaca en 1939, y sobre el inmóvil ejército francés en 1940, inauguraron un nuevo período en la historia militar, análogo al iniciado por Carlos VIII con la invasión a Italia en 1494. Pero, mientras los Estados italianos no tuvieron hacia donde retroceder para rehacer su fortaleza, en la segunda guerra mundial la superioridad tecnológica de Estados Unidos y la superioridad del potencial humano soviético determinaron que las propias innovaciones de Hitler lo llevaran a la destrucción.

### Cantidad y calidad de las Fuerzas Armadas

En términos militares, el poder de una nación también depende de la cantidad de hombres y armas de que disponga, y de su distribución entre las diferentes ramas de la estructura militar. Una nación puede contar con un buen conjunto de innovaciones tecnológicas. Sus líderes militares pueden sobresalir en el manejo de la estrategia y de las tácticas apropiadas para las nuevas técnicas de la guerra. Sin embargo, esa nación puede ser militar y políticamente débil si no tiene una estructura militar que, en la fuerza global de sus partes y en la fuerza de cada una de sus partes, sea lo suficientemente poderosa como para cumplir con las tareas que le sean requeridas. Para ser fuerte, ¿una nación debe contar con un gran ejército o su poder se resquebraja si, por lo menos en tiempos de paz, sólo tiene pequeñas unidades especializadas, muy bien adiestradas y armadas? ¿Los navíos de gran escala se han tornado obsoletos o los portaviones aún cumplen una función útil? ¿De qué magnitud debe ser la estructura militar que apoye a una nación en relación a sus recursos y compromisos? ¿Es útil para el poder de una nación embarcarse en una intensiva producción de artefactos aéreos y otras armas mecánicas en tiempos de paz o debe destinar sus recursos a la investigación y producción de cantidades limitadas de mejores tipos de armas?

Cualquiera sea la respuesta, correcta o incorrecta, que una nación formule a esos interrogantes, la misma habrá de incidir directamente en su poder nacional. ¿Puede una nueva arma, como la artillería a fines del siglo xv, el submarino en la primera guerra mundial, el avión en entrambas guerras o los cohetes intercontinentales en nuestros días, decidir una guerra? Respuestas equivocadas a algunas de estas preguntas por parte de Gran Bretaña y Francia en el período entre ambas guerras mundiales les significó una semblanza de poder en términos de

las concepciones militares tradicionales. Pero esos errores las llevaron al borde de la derrota final durante la segunda guerra mundial, cuya técnica militar requería respuestas diferentes a esas preguntas. De la calidad de las respuestas que demos a éstas, y a similares, preguntas depende en la actualidad el poder futuro de Estados Unidos en relación con otras naciones.

## POBLACION

Cuando pasamos de los elementos materiales, y de los combinados con elementos humanos y materiales, a los factores puramente humanos que determinan el poder de una nación, es preciso distinguir entre componentes cualitativos y componentes cuantitativos. Mientras entre los primeros figuran el carácter nacional, la moral nacional y las cualidades diplomáticas y de gobierno en general, en cambio los últimos requieren ser discutidos en términos del tamaño de la población.

### Distribución

Por supuesto que sería erróneo afirmar que mientras mayor sea la población más grande habrá de ser el poder de un país. Si esa irreal correlación entre el tamaño de la población y poder nacional fuese cierta, tendríamos que China, con su población estimada en más de mil millones de habitantes,<sup>1</sup> es la nación más poderosa de la tierra, seguida por India con sus aproximadamente 730 millones. La Unión Soviética, con 272 millones, y Estados Unidos, con 234 millones, vendrían en tercer y cuarto lugar respectivamente. Aunque no sea correcto considerar poderoso a un país porque su población es más numerosa que la mayoría de las otras naciones, no deja de ser cierto que ningún país puede llegar a ser una potencia de primer orden si su población no es de las más populosas de la tierra. Sin una población numerosa resulta imposible montar y mantener en funcionamiento las plantas industriales necesarias para una exitosa conducción de la guerra moderna, no se pueden poner en el campo de batalla vastos contingentes para que luchen en tierra, aire y mar ni tampoco es posible subvenir a las necesidades de las tropas alimentos, medios de transporte y de comunicación, de municiones y armas. Por esa razón las naciones imperialistas estimulan el crecimiento de la población —así lo hicieron la Alemania nazi y la Italia fascista— para entonces usar ese crecimiento como pretexto ideológico de la expansión imperialista.

La comparación entre las poblaciones de Estados Unidos, Australia y Canadá proyectará claridad acerca de la relación entre el tamaño de la población y el poder nacional. Hoy en día Australia tiene, en un

<sup>1</sup> Todas las cifras de población (a menos que se indique lo contrario) han sido tomadas de la información consignada en U.S. Census Bureau Report de mediados de junio de 1963, *New York Times*, 4 de setiembre de 1963, pág. 49.

área de poco menos de tres millones de millas cuadradas, una población de aproximadamente quince millones de habitantes, mientras Canadá, en una superficie de tres millones y medio de millas cuadradas, tiene aproximadamente veinticuatro millones y medio de habitantes. Por otra parte, Estados Unidos, con una superficie entre la de los dos países mencionados, tiene una población de 234 millones, es decir, unas quince veces más que Australia y diez veces más que Canadá. Con la población de Australia o Canadá, Estados Unidos nunca habría podido llegar a ser la nación más poderosa de la tierra. Las olas de inmigración masiva que llegaron durante el siglo XIX y primeras dos décadas del siglo XX le aportaron a Estados Unidos ese elemento de poder nacional. Si la Ley de Inmigración de 1942, que reduce el ingreso de inmigrantes a 150.000 personas por año, se hubiera promulgado cien o cincuenta años antes, Estados Unidos habría perdido treinta y seis o veintisiete millones de habitantes respectivamente, y ellos y sus descendientes no serían hoy ciudadanos norteamericanos.

En 1824, la población de Estados Unidos llegaba a unos once millones. En 1874 había llegado a 44 millones, y en 1924 a 114 millones. La participación de la inmigración en ese aumento durante este siglo fue de un treinta por ciento y se acercó al cuarenta por ciento en el lapso comprendido entre 1880 y 1910. Dicho de otro modo, el aumento más espectacular de la población norteamericana coincide con los picos absolutos y relativos de inmigración. La inmigración irrestricta a partir de 1824, y más particularmente entre 1914 y 1924, es la causa principal de la abundancia de mano de obra que tanto ha significado para Estados Unidos ya sea en tiempos de paz como de guerra. Sin esa inmigración es improbable que la población de Estados Unidos llegara a más de la mitad de lo que actualmente es. En consecuencia, el poder nacional de Estados Unidos sería inferior al que le confieren hoy 243 millones de personas.

Dado que el tamaño de la población es uno de los factores de poder sobre el que se apoya el poder nacional, y dado que el poder de una nación siempre se establece en relación con el poder de otras, el tamaño relativo de la población de los diferentes países que compiten por el poder y, especialmente, el índice relativo de su crecimiento requieren cuidadosa atención. Un país cuya población sea inferior a la de su competidor verá con preocupación la declinación del índice de crecimiento de su población, sobre todo si el de su competidor tiende a aumentar más rápidamente. Esa fue la situación de Francia con respecto a Alemania entre 1870 y 1940. Durante ese período, la población de Francia aumentó en cuatro millones, en tanto Alemania registró un crecimiento de veintisiete millones. En la Europa de 1800, de cada siete europeos uno era francés, pero en 1930 la proporción había disminuido a un francés por cada trece europeos. En 1940 Alemania tenía a su disposición cerca de quince millones de hombres para el servicio militar, mientras que Francia sólo contaba con cinco millones.

Por otra parte, desde su unificación en 1870, Alemania ha considerado, con preocupación y siempre con respeto las cifras de la pobla-

ción ruta, que siempre se han caracterizado por un mayor crecimiento que las alemanas. Observando esta realidad tal como se presentaba al comienzo de la primera guerra mundial, Alemania pudo llegar a pensar que demográficamente el tiempo jugaba a favor de Rusia; mientras tanto Francia pensaba lo mismo con respecto a Alemania; por su parte Rusia y Austria suponían, por razones ya señaladas, que la dilación del conflicto favorecería al contrario.<sup>9</sup> Todos los protagonistas, excepto Inglaterra, tenían razones para preferir que la guerra fuera en 1914 y no un pacífico acuerdo que no podían considerar como definitivo, sino solamente como un respiro antes del inevitable ajuste de cuentas.

Los cambios en la distribución del poder entre los países europeos en la historia reciente han sido enérgicamente duplicados por los cambios en la población; así la emergencia de Estados Unidos como la potencia central de occidente, en reemplazo de Europa central y occidental, puede seguirse en las cifras de población de los respectivos países. En 1870, tanto la población de Francia como la de Alemania eran mayores que la de Estados Unidos. Sin embargo, en 1940 la población de Estados Unidos se había incrementado en 100 millones mientras que el aumento de las poblaciones de Francia y Alemania juntas sólo había alcanzado a 31 millones en el mismo período.

Resulta obvio entonces que una nación no puede alcanzar una posición de predominio sin una población lo suficientemente amplia como para crear y aplicar los elementos materiales del poder nacional. Por otra parte, sólo en los tiempos recientes se ha vuelto evidente que una población demasiado grande también puede ejercer una influencia drásticamente negativa sobre el poder nacional. Esto ha ocurrido en las naciones así llamadas subdesarrolladas, como India y Egipto, cuyas poblaciones han aumentado considerablemente, en virtud de una declinación de los índices de mortalidad, sin que la producción de alimentos guardara relación en el crecimiento demográfico. Estos países deben enfrentarse continuamente a la amenaza del hambre y a tener que hacerse cargo de grandes masas de población subalimentadas y enfermas. Tienen que desviar sus escasos recursos, que necesitarían aplicar al desarrollo de su poder nacional, a la alimentación y el cuidado de la población. El tamaño de la población, lejos de ser una ventaja para el poder nacional, implica en estos casos un obstáculo para su desarrollo. Para estas naciones llevar el número de su población a una relación armónica con los recursos disponibles es una necesidad, y si los recursos no pueden incrementarse, el control de la población es una precondición para el poder nacional.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Véase capítulo 5, apartado "Cómo detectar y contrarrestar una política imperialista".

<sup>10</sup> Véase capítulo 9, "Recursos naturales".

### Tendencias

Por lo que acabamos de decir, resulta obvia la importancia de la predicción de las tendencias demográficas para la determinación de cualquier futura distribución del poder. Aunque los demás factores permanezcan estables, un considerable descenso de la mano de obra en una nación, por ejemplo, le significará un descenso correlativo en el poder nacional. Por el contrario, un aumento sustancial de la mano de obra puede implicar un fortalecimiento del poder nacional. A fines del siglo XIX Inglaterra era la única potencia mundial; tenía entonces una población de unos 400 millones de habitantes, cifra que representaba la cuarta parte de la población mundial. En 1946 se acercó a los 550 millones. Si se tiene en cuenta que por entonces la población de la India se estimaba en 400 millones de habitantes, estas cifras revelan la enorme pérdida de poder nacional —en el aspecto demográfico— que experimentó Inglaterra como consecuencia de la independencia india.

Desde el punto de vista de la población, la posición de Estados Unidos continúa demostrando considerable fortaleza en comparación con Europa occidental, puesto que esta última sólo ha realizado pequeños aumentos en este campo. Pero en comparación con las tendencias demográficas de Latinoamérica, la posición de Estados Unidos muestra un rumbo hacia el deterioro. Latinoamérica muestra el mayor índice de incremento de población entre todas las regiones mayores del mundo. En 1900 su población podía estimarse en unos sesenta y tres millones de habitantes contra los setenta y cinco millones de Estados Unidos. La población de Argentina, por tomar un ejemplo individual, entre 1914 y 1965 llegó a poco más que duplicarse —y en la actualidad se sitúa en unos treinta millones de habitantes—, mientras que en el mismo período la población de Estados Unidos pasó de noventa y nueve a doscientos treinta y cuatro millones de habitantes.

Sin embargo, no alcanza con conocer las cifras absolutas de la población en los distintos países para determinar correctamente la influencia que este factor ejerce sobre el poder nacional. La distribución de una población por edad es también un elemento importante en los cálculos de poder. Con paridad en todos los demás factores, una nación con una población relativamente grande y máxima capacidad de utilización en fines militares y productivos —aproximadamente entre veinte y cuarenta años— tendrá una ventaja en el plano del poder frente a otra en cuyos cuadros de población predominan los grupos mayores de edad.

Sin embargo, debe señalarse que las proyecciones sobre tendencias de población —aun sin interferencia de guerras o catástrofes naturales— es azarosa. Las estimaciones demográficas hechas en los años cuarenta mostraban un cuadro pesimista acerca del incremento de la población norteamericana en comparación con la de la Unión Soviética. No obstante, hoy en día la población norteamericana supera por un margen muy amplio la cifra que algunos expertos habían calculado que alcanzaría

en 1975. Incluso en campos donde la exactitud científica es relativamente alta, los cálculos acerca del poder nacional están expuestos a un buen margen de incertidumbre. No obstante, esa incertidumbre no incide en la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo del poder nacional. Tampoco disminuye el interés de los estadistas en la evaluación de las tendencias demográficas de sus propias naciones.

Como una prolongación de Augusto y sus sucesores en el trono del imperio romano, en calidad de Primer Ministro inglés, Winston Churchill volvió a manifestar este tema, cuando en su mensaje radial del 22 de marzo de 1943 dijo:

Una de las más sombrías preocupaciones que asaltan a quienes avizoran el futuro inmediato en unos treinta, cuarenta o cincuenta años —zona que puede observarse con mucha claridad— es el índice descendente en el promedio de nacimientos. A menos que las tendencias actuales se modifiquen, dentro de treinta años una población trabajadora y activa menor que la actual deberá sostener y proteger a aproximadamente el doble de ancianos. Dentro de cincuenta años la situación será peor aún. Si nuestro país desea conservar un sitio entre las naciones líderes del mundo y sobrevivir como tal, como gran potencia que puede valerse por sí misma ante presiones externas, debemos alentar a nuestro pueblo, por todos los medios, a que cuente con familias más numerosas.<sup>11</sup>

## CARACTER NACIONAL

### Su existencia

Entre los tres factores humanos de naturaleza cualitativa que hacen al poder nacional, carácter y la moral nacional se destacan por su elusividad, desde el punto de vista de la evaluación racional, y por constante y a menudo decisiva influencia sobre el peso que una nación es capaz de poner en las balanzas de la política internacional. No nos interesa aquí la cuestión de qué factores conforman el desarrollo del carácter nacional. Sólo nos interesa el hecho controvertible (aunque para nosotros incontrovertible, especialmente si se toma en cuenta el concepto antropológico de "modelo cultural") de ciertas cualidades del intelecto y el carácter ocurren más frecuentemente, y tienen un valor más alto, en determinadas naciones. Para citar a Coleridge:

... "Al decir que existe un espíritu invisible que alienta en todo un pueblo, en el que participan todos aunque no del mismo modo, un espíritu que da calor y forma a sus virtudes y sus vicios de modo que la misma acción, aunque sea dicha con las mismas palabras, no tendrá el mismo significado para un español que para un francés... pienso que ésta es una verdad innegable, sin la cual la Historia sería un enigma. También opino que las diferencias entre las naciones, su

<sup>11</sup> Samuel Taylor Coleridge, *Essays on his own Times*, William Pickering, Londres, 1850, vol. 2, págs. 668-669.

grandeza o modestia relativas, en suma todo lo que son o hacen —por supuesto que no en un período determinado, bajo la influencia ocasional de un gran hombre, como los cartagineses bajo el gran Xantipo o el propio Aníbal, en su lucha por llegar a ser una gran nación, a través de generaciones de individuos, es consecuencia de este espíritu..."

Estas cualidades colocan a una nación aparte de las otras y tienen una gran capacidad de amoldamiento a los cambios. Unos pocos ejemplos, tomados al azar, ilustrarán la cuestión.

¿No es un hecho incontrovertible —tal como lo ha señalado John Dewey<sup>12</sup> y muchos otros— que Kant y Hegel son ejemplos tan típicos de la filosofía tradicional alemana como Descartes y Voltaire de la ideología francesa, Locke y Burke del pensamiento político inglés y William James y el propio John Dewey del enfoque norteamericano de los problemas intelectuales? ¿Puede negarse que estas diferencias filosóficas no son más que expresiones, en el más alto nivel de abstracción y sistematización, de las bases intelectuales y los rasgos morales que se manifiestan en todos los niveles de pensamiento y acción y otorgan a cada nación su distintivo inequívoco? La racionalidad mecánica y la sistemática perfección de la filosofía de Descartes reaparece en las tragedias de Corneille y Racine no menos evidentemente que en la furia racional de las reformas jacobinas. Vuelve a reaparecer en la esterilidad del formalismo académico que tanto caracteriza la vida intelectual contemporánea de Francia. Y otra vez se advierte en los lineamientos de los planes de paz, lógicamente perfectos pero impracticables, que caracterizaban al estado mayor francés entre ambas guerras mundiales. Por otra parte, el rasgo de curiosidad intelectual que Julio César detectaba en los galos ha permanecido a través de los tiempos como una característica distintiva de la mentalidad francesa.

La filosofía de Locke es una expresión del individualismo inglés tanto como puede serlo la Carta Magna, el proceso jurídico o el sectarismo protestante. En su pragmática mezcla de principios morales y oportunidad política —rasgo esencial del pensamiento de Edmund Burke—, el genio político británico impregna tanto las Actas de la Reforma del siglo XIX como las políticas de equilibrio de poder del Cardenal Wolsey o de Canning. Las ideas que Tácito tenía acerca de la propensión político-militar destructiva de las tribus germánicas también se ajustan a los ejércitos de Federico Barbarroja, a los de Guillermo II y a los de Hitler. Lo mismo puede decirse de la rudeza tradicional de la desmañada tortuosidad de la diplomacia alemana. El autoritarismo, el colectivismo y la sobrevaloración del Estado, como rasgos característicos de la filosofía alemana, tienen su correlato en la tradición de gobierno autocrático, en el sometimiento a cualquier autoridad mientras ésta tenga la voluntad y la fuerza necesarias como para predominar y, al mismo tiempo, la falta de valor civil, la desatención de los derechos individuales y la carencia de una tradición de libertad política. A pesar de contar con más de un

<sup>12</sup> *German Philosophy and Politics*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1942, *passim*.

siglo desde que fuera formulada, la descripción del carácter nacional norteamericano que surge de las páginas de *Democracy in America* de Tocqueville no ha perdido un ápice de actualidad. La vacilación del pragmatismo norteamericano entre un idealismo dogmático implícito y la confianza en los sucesos como medida de la verdad, se refleja en las vacilaciones de la diplomacia norteamericana desde las Cuatro Libertades Fundamentales y la Carta del Atlántico, por una parte, hasta la llamada "diplomacia del dólar", por la otra.

### El carácter nacional ruso

En lo que tiene que ver con Rusia, la vinculación de dos experiencias, distantes una de la otra en más de un siglo, proporciona una prueba concluyente de la persistencia de ciertas cualidades intelectuales y morales.

En sus *Memorias*, Bismarck escribe:

En el transcurso de mi primera estada en San Petersburgo, en 1859, encontré un ejemplo de otra peculiaridad rusa. Todos quienes tenían alguna vinculación con la Corte, acostumbraban pasear, al comienzo de la primavera, por el Jardín de Verano, situado entre el Palacio de Pablo y el Neva. En ese lugar el emperador descubrió a un centinela apostado en medio de un jardín. Interrogado sobre los motivos de su permanencia en aquel lugar, el centinela sólo atinó a contestar que esas eran sus ordenes. El emperador envió a uno de sus ayudantes a investigar a la Sala de Guardia, pero no logró encontrar otra explicación: un centinela debía permanecer en aquel lugar en invierno y en verano. La razón de tan curiosa orden tampoco pudo desentrañarse. El hecho suscitó comentarios en la corte y así llegó a oídos de la servidumbre. Uno de los más viejos servidores entregó la solución del enigma al contar que cierta vez que paseaba por el Jardín de Verano, al pasar frente al centinela, su padre le dijo: "Aún se mantiene en su puesto para cuidar la flor. Un día la emperatriz Catalina descubrió en ese jardín una campanilla de invierno que había florecido muy prematuramente y ordenó que no fuera arrancada". La orden de la emperatriz se ejecutó colocando un centinela en el jardín, junto a la flor, y desde entonces siempre ha habido uno en el lugar. Historias de este tipo promueven nuestro buen humor y nuestra crítica, pero en definitiva no son más que expresiones de la persistencia y fuerza elemental sobre las que se asienta la fortaleza de la naturaleza rusa en relación al resto de Europa. Esto nos recuerda a los centinelas durante la inundación de San Petersburgo en 1825 y a los del paso Shipka en 1877; al no ser relevados, los primeros se ahogaron y los segundos murieron congelados en sus puestos.<sup>13</sup>

La revista *Time* del 21 de abril de 1947 publica el siguiente reportaje: En la fangosa Berlinerstrasse de Potsdam se arrastraban doce hom-

<sup>13</sup> *Bismarck, the Man and Statesman, being the Reflections and Reminiscences of Otto, Prince von Bismarck*, traducido bajo la supervisión de A. J. Butler, Harper and Brothers, Nueva York y Londres, 1899, vol. 1, pág. 250.

bres demacrados... En sus caras aparecía la pálida y ceñuda mirada de los prisioneros. Tras ellos caminaba un soldado ruso regordete y de cara ancha, con el rifle colgado en su brazo derecho; en sus ojos azules se adivinaba la vasta estepa ucraniana. Cerca de la estación Stadtbahn, el grupo se encontró con una muchedumbre de hombres y mujeres que apresuradamente retornaban a sus hogares luego de la jornada de trabajo.

De pronto una mujer angulosa, de edad mediana, se puso a observar a los doce hombres. Los examinó fijamente durante un minuto y luego de esquivar un pesado camión cargado de carbón inflamable, con un grito desgarrador se echó sobre el tercer prisionero. Sus compañeros y los transeúntes se volvieron a contemplar con sorpresa a las dos figuras rodinescas que se palmeaban las espaldas de sus sacos, mientras murmuraban histéricamente:

—Wohin?... weiss nicht.

—Warum?... weiss nicht.

Parsimoniosamente, el soldado ruso caminó en torno a sus prisioneros y se acercó a la pareja. Lentamente una sonrisa fue dibujándose en su rostro. Tocó a la mujer en la espalda. Esta se estremeció. Una rígida aprensión se contagió a todos los rostros de los observadores, pero el ruso dijo en voz alta:

—Keine Angst. Keine Angst. (No tema. No tema).

Entonces encañonó al prisionero, quien instintivamente retrocedió un paso. Luego preguntó:

—Dein Mann? (¿Es tu hombre?)

—Ja. (Sí.) —replicó la mujer, mientras las lágrimas se deslizaban por sus mejillas.

—Gu-ut (Bueno.) —gruñó el ruso resoplando por la nariz.

—Nimm mit (Llévatelo.) —agregó mientras daba un gentil golpe al atemorizado prisionero en el trasero.

Los espectadores exhalaban un suspiro de alivio cuando vieron alejarse a la pareja aún delirantes y tomados de la mano. Los otros once prisioneros, mirándose entre sí aledados, atravesaron el grupo de curiosos, de donde provenían exclamaciones del tipo: "Los rusos son impredecibles"... "¡Increíble!"... "¡No logro entenderlo!"... "No entiendo a los rusos".

El ruso prosiguió su camino estoicamente y mientras buscaba fósforo en su bolsa, de pronto su cara se ensombreció. Puso el rifle bajo el brazo, sacó una hoja arrugada y sucia de su casaca y se puso a escudriñarla ceñudamente. A continuación dobló el papel con cuidado, miró a los once prisioneros y luego giró la vista en dirección al nuevo conglomerado de caras tensas que volvía a emerger de la estación.

Sin aspavientos, el ruso interceptó a un jovencito con un portafolios bajo el brazo y un sombrero color café muy sucio calado hasta las orejas y le ordenó:

—Eeh, Du! Komm! (¡Eh, tú! ¡Ven!)

El alemán se heló, mientras echaba una aterrorizada mirada por encima de su hombro hacia la aterrorizada corriente de hombres y mujeres que trataban de no ver ni de oír. El ruso lo encañonó con su arma y le espetó:

—Komm! (¡Ven!)

Luego empujó al petrificado recluta hacia el grupo de prisioneros. Nuevamente volvía a tener doce prisioneros. La cara del ruso se tranquilizó. Con un tercer fósforo encendió el cigarrillo y apaci-

blemente echó el humo hacia los tensos germanos que se escabullían a sus casas en medio del ocaso gris.<sup>14</sup>

Entre estos dos episodios ocurrió una gran revolución que alteró en todos los niveles la vida nacional. No obstante, los rasgos del carácter nacional ruso emergieron intactos del holocausto que en tantos otros aspectos significó la revolución. Semejantes cambios en la estructura social y económica, en el liderazgo político y en las instituciones, en las formas de vivir y pensar, no fueron suficientes como para afectar la "fuerza elemental y persistencia" del carácter ruso que Bismarck concluía de su experiencia y que vuelve a reaparecer en el episodio del soldado ruso en Potsdam.

Para ilustrar la misma continuidad del carácter nacional ruso, consideremos los siguientes fragmentos de despachos diplomáticos enviados por un diplomático norteamericano desde Rusia al Departamento de Estado:

Durante el año pasado fue evidente que la política rusa con respecto a los extranjeros en su intento de ingreso al Imperio se tornó más tensa.

El verano pasado me enteré de que varios norteamericanos no pudieron conseguir visas... Esto se debe fundamentalmente a consideraciones políticas y al miedo de que los extranjeros puedan influir sobre la mentalidad popular. A esto se puede añadir que existe un vigoroso partido antiextranjero en Rusia, cuya política consiste en excluir a todos los extranjeros en todo lo que no sean asuntos comerciales meramente transitorios...

La situación de un ministro aquí dista de ser agradable. Predomina la opinión de que ninguna correspondencia, al menos de carácter público, se halla segura en la oficina de correos, puesto que todo se inspecciona sistemáticamente... También se dice que los ministros están constantemente sometidos a un sistema de espionaje y que hasta sus criados tienen la obligación de informar acerca de todo lo que ocurre en la casa, sus conversaciones, sus amistades, etc.

El secreto y el misterio prevalecen en todas partes. Nada que valga la pena conocerse toma estado público.

Los rusos creen en la extraña superstición de que están destinados a conquistar el mundo. Los llamados a la soldadesca, fundados en esta idea fatalista y su consiguiente gloriosa recompensa, siempre consiguen eso. A esa motivación se ha atribuido la fuente de la notable resistencia y paciencia que caracterizan al soldado ruso frente a las mayores privaciones y adversidades.

...Lo que resulta más impresionante para un norteamericano que llega aquí por primera vez es el rigor de la policía.

Estas observaciones no fueron hechas, como sería de esperar, en épocas recientes por embajadores como Kennan, Bohlen o Thompson, sino en 1851 y 1852 por parte de Neil S. Brown, por entonces ministro de Estados Unidos en Rusia.

<sup>14</sup> *Time*, 21 de abril de 1947, pág. 32. Reproducido con autorización de *Time*, copyright *Time*, Inc. 1947.

### Carácter nacional y poder nacional

La influencia del carácter nacional no puede estar ausente cuando se trata de determinar el poder nacional, puesto que quienes trabajan para la nación tanto en la guerra como en la paz realizan y mantienen su política, eligen y, a su vez, son electos, conforman la opinión pública, producen, consumen y en mayor o menor medida son depositarios del espíritu de esas cualidades morales e intelectuales que moldean el carácter de una nación. La "fuerza elemental y persistencia" de los rusos, la inventiva y la iniciativa del norteamericano, el no dogmático sentido común de los ingleses, la disciplina y la escrupulosidad de los germanos, son algunas de las cualidades que tendrán expresión, para bien o para mal, en las actividades individuales o colectivas que desarrollen los miembros de cada nación. Merced a esos rasgos distintivos de los caracteres nacionales, los gobiernos ruso o alemán, por ejemplo, han desarrollado determinadas políticas internacionales que habrían resultado imposibles de implementar para los gobiernos inglés o norteamericano. El antimilitarismo, la aversión a los ejércitos permanentes o al servicio militar obligatorio son componentes esenciales de los caracteres nacionales inglés y norteamericano. Por el contrario, esas mismas instituciones han prevalecido en la escala de valores de Prusia, desde donde han diseminado todo su prestigio al resto de Alemania. Lo mismo ocurre en Rusia, donde la ancestral obediencia a la autoridad del gobierno y el tradicional temor a todo lo que sea foráneo han hecho que las instituciones militares tengan aceptación en el pueblo.

De ese modo el carácter nacional ha otorgado una ventaja inicial a Rusia y a Alemania en la competencia por el poder, ya que para ambas naciones resultó más fácil convertir, en tiempos de paz, parte de sus recursos naturales en implementos aptos para la guerra. Por el contrario, la renuencia de los pueblos norteamericano e inglés a considerar tales transformaciones especialmente en amplia escala y en lo que tiene que ver con la mano de obra, excepto que se trate, obviamente, de una emergencia nacional, ha implicado una severa desventaja para las respectivas políticas exteriores. Los gobiernos de naciones militaristas están en condiciones de planificar, preparar y llevar a cabo una guerra en el momento que lo deseen. Por el contrario, los gobiernos de naciones pacifistas, de los cuales Estados Unidos era el ejemplo más notorio hasta fines de la segunda guerra mundial, se encuentran en este —y en muchos otros— aspectos en una situación mucho más difícil y con mucho menos libertad para la acción. Al estar limitados por el antimilitarismo innato de sus pueblos, deben proseguir un más cauteloso curso de acción en sus políticas exteriores. Muy a menudo su fortaleza militar no está de acuerdo con los compromisos políticos dictados por su interés en los asuntos nacionales. Dicho de otro modo, no tendrán la fuerza militar suficiente como para sostener su política. Cuando van a la guerra no están a la zaga de sus enemigos. Pero para llegar a ese punto, han debido apoyarse en otros rasgos del carácter



nacional y en otros factores compensatorios tales como la situación geográfica y la capacidad industrial a los efectos de sobrellevar el período de debilidad inicial e inferioridad y llegar a la victoria. Tales pueden ser los efectos, para bien o para mal, del carácter de una nación.

El observador del panorama internacional preocupado por sopesar adecuadamente la fuerza relativa de las diferentes naciones debe tomar en consideración el carácter nacional a pesar de lo elusivo e intangible que resulte este factor. Omitirlo lo llevaría a errores de juicio y políticos como el menosprecio de la capacidad de recuperación alemana luego de la primera guerra mundial o la subestimación del poder ruso en 1941-1942. El Tratado de Versalles pudo privar a Alemania de prácticamente todos los atributos del poder nacional —territorio, abastecimiento de materias primas, capacidad industrial e infraestructura militar. Pero, en cambio, no pudo erradicar las capacidades intelectuales y rasgos de carácter que al cabo de dos décadas la llevaron a reconstruir lo perdido y convertirse en la potencia militar más fuerte del mundo. La opinión prácticamente unánime de los expertos militares en 1942, dándole al ejército ruso sólo unos pocos meses de vida, era correcta desde una perspectiva puramente militar. Pero ese punto de vista ignoraba el factor de "fuerza elemental y persistencia" que una opinión más englobadora había identificado como el gran elemento de la fuerza rusa en su manejo con Europa. El pesimismo que hacia 1940 suponía que Inglaterra no tenía posibilidades de supervivencia también desconocía determinados rasgos del carácter nacional británico.

Hemos mencionado en otro contexto<sup>15</sup> el menosprecio que experimentaban los líderes alemanes hacia el poder norteamericano antes de la segunda guerra mundial. El mismo error, basado en la misma razón, lo cometieron los líderes alemanes durante la primera guerra mundial. En octubre de 1916, el Secretario de Marina alemán declaraba que la incorporación de Estados Unidos a los aliados tenía un valor nulo en cuanto a términos de fuerza militar. Otro ministro alemán de la época anunciaba al parlamento que "los norteamericanos no pueden navegar y no pueden volar; por lo tanto nunca vendrán". En los dos casos, los dirigentes alemanes revelaron una gran subestimación del potencial norteamericano; a los efectos de su evaluación sólo tomaron en consideración la calidad de la infraestructura militar en cierto momento, la posición antimilitarista norteamericana y la distancia geográfica que los separaba de ellos. Prescindieron completamente de las cualidades del carácter nacional norteamericano, de la iniciativa individual, de la capacidad de improvisación, de la habilidad técnica, elementos que en acuerdo con los demás factores materiales y en circunstancias propicias podían equilibrar sobradamente la desventaja que implicaba la distancia geográfica y la infraestructura militar.

Por otra parte, la convicción de muchos expertos, al menos hasta la batalla de Stalingrado en 1943, de que el ejército alemán era invencible se basaba tanto en la consideración de los aspectos materiales como en determinados rasgos del carácter alemán; la conjunción de ambos

elementos los llevaba a la idea de invencibilidad. Sin embargo, no tomaban en cuenta ciertos otros rasgos del carácter alemán, especialmente su falta de moderación. Desde los emperadores del Medievo y los beligerantes de la guerra de los Treinta Años hasta Guillermo II y Hitler, esa falta de moderación ha demostrado ser una debilidad fatal del carácter nacional alemán. Incapaces de restringir las metas y la acción a límites posibles, los alemanes tuvieron, dilapidaron y finalmente destruyeron el poder nacional que se había cimentado sobre otros factores humanos y materiales.

#### MORAL NACIONAL

Más elusiva y no tan estable, pero de no menor importancia que otros factores relacionados con el poder nacional, es lo que proponemos llamar moral nacional. Por ella entendemos el grado de determinación con el que una nación apoya las políticas internacionales de su gobierno en épocas de paz o de guerra. Impregna todas las actividades de la nación, desde su producción agrícola e industrial hasta su infraestructura militar o su servicio diplomático. Bajo la forma de la opinión pública, proporciona un factor intangible sin cuyo apoyo ningún gobierno, democrático o autocrático, es capaz de llevar adelante sus políticas con toda eficacia, si es que de eso se trata. Su presencia o ausencia, así como sus cualidades, se notan particularmente en tiempos de crisis, cuando la existencia de la nación se ve comprometida, en momentos en que es preciso tomar decisiones de fundamental importancia, de las que depende la supervivencia nacional.

#### Su inestabilidad

Si bien ciertos rasgos del carácter nacional pueden manifestarse fácilmente en la moral nacional del pueblo en determinado momento histórico —tal como el sentido común británico, el individualismo francés, la tenacidad rusa—, no puede arribarse a ninguna conclusión sobre el carácter nacional en el sentido de prever cuál habrá de ser la moral nacional bajo determinadas contingencias. El carácter nacional parece calificar al pueblo norteamericano para desempeñar el rol de potencia de primer orden bajo las condiciones del siglo veinte. Sin embargo, nadie podía prever con algún grado de certidumbre cuál sería la moral del pueblo norteamericano bajo las duras condiciones de desintegración que prevalecieron en los distintos países europeos y asiáticos beligerantes durante ciertas fases de la segunda guerra mundial y en los años de posguerra. Tampoco existe modo de vaticinar cuáles serían las reacciones del pueblo británico si se repitieran las experiencias de la segunda guerra mundial. Es cierto que una vez se mantuvo enhiesto bajo las *blitz* y las bombas V. Pero, ¿volvería a soportar la experiencia una segunda vez? ¿Qué sucedería si el ataque fuera con armas nucleares? Análogas

<sup>15</sup> León Tolstói, *Guerra y paz*, XIV parte, capítulo 2.

preguntas podrían aplicarse a todas las naciones y tampoco allí se obtendrían respuestas racionales.

La moral nacional norteamericana, en particular, ha sido objeto de investigaciones y especulaciones en los últimos años tanto dentro como fuera del país. La política exterior norteamericana, y a través de ella el peso del poderío norteamericano en los asuntos internacionales, depende en grado significativo de las modalidades de la opinión pública norteamericana tal como se expresa en los escaños del Congreso, en los resultados electorales, en las encuestas y en similares formas de expresión. ¿Se uniría Estados Unidos a Naciones Unidas y permanecería en ella a pesar de que experimentara alguna decepción con ese organismo internacional? ¿El Congreso apoyaría el programa de ayuda económica y militar a Europa y durante cuánto tiempo estaría dispuesto a votar billones de dólares para la ayuda externa en todo el mundo? ¿Hasta qué punto llegaría el deseo del pueblo norteamericano de apoyar a Corea del Sur y bajo qué condiciones continuaría haciéndolo? ¿Le placería enfrentarse indefinidamente con las responsabilidades, riesgos y frustraciones achacados a la Unión Soviética sin distender estos esfuerzos o tratar de terminarlos mediante una acción drástica? El factor principal del que dependía o depende la respuesta a estas preguntas es el estado de la moral nacional en el momento decisivo.

La moral nacional de cualquier pueblo obviamente se quebrará en algún momento. El punto de quiebre es diferente según los diferentes pueblos y bajo circunstancias distintas. Algunos pueblos llegarán muy cerca de ese punto merced a tremendas e inútiles derrotas militares, como fue el caso de Francia luego de la ofensiva de Nivelles en el Champagne durante 1917. Una gran derrota siempre basta para socavar la moral nacional; otro ejemplo puede aportarlo Italia en 1917, tras el desastre de Caporetto, que le costó trescientos mil prisioneros y otros tantos desertores. La moral de otros pueblos, como la del ruso en 1917, sucumbirá bajo el impacto combinado de las tremendas pérdidas en hombres y territorio y el desgobierno del régimen autocrático. En otros casos, la moral puede ir corroyéndose y declinando lentamente en sus bordes sin que llegue a estallar en un colapso súbito, aunque se sumen una mala administración del gobierno, la devastación, la invasión y una situación bélica sin esperanza. Fue el caso de Alemania en la última etapa de la segunda guerra mundial, cuando gran número de líderes militares y altos oficiales dieron por perdida la causa, mientras las masas populares se debatían hasta prácticamente el momento del suicidio de Hitler. La persistencia de la moral germana hasta 1945, bajo las más favorables circunstancias, ilustra dramáticamente la impredecibilidad de tales reacciones colectivas. Bajo circunstancias mucho menos severas, la moral alemana había desfallecido en noviembre de 1918, precedente que pudo considerarse como presagio para un colapso semejante en el verano de 1944, luego de la invasión aliada a Francia. En *Guerra y paz*, Tolstoi proporciona un vívido análisis de la importancia de la moral para el éxito militar:

La ciencia militar supone que la relativa fortaleza de los ejércitos es idéntica a las proporciones numéricas. La ciencia militar sostiene que cuanto mayor sea el número de soldados, mayor será la fortaleza. *Les gros bataillons ont toujours raison.*

Sostener esto es lo mismo que afirmar en mecánica que las fuerzas son iguales o desiguales sencillamente porque las masas de los cuerpos en movimiento son iguales o desiguales.

La fuerza (el volumen del movimiento) es el producto de la masa por la velocidad.

En la guerra, la fuerza de los ejércitos es el producto de la masa multiplicada por algo, un factor  $x$ .

Al ver en la historia un inmenso número de ejemplos en los que la masa de un ejército no corresponde a su fuerza, en los que un pequeño número de hombres vence a otro mucho mayor, la ciencia militar reconoce vagamente la existencia de ese factor desconocido y trata de ubicarlo a veces en cierta disposición geométrica de las tropas, otras en la superioridad de las armas y muy a menudo en el genio de los líderes militares. Pero ninguno de esos factores logra resultados que estén de acuerdo con los hechos históricos.

Se debe renunciar a la falsa perspectiva que glorifica el efecto de la actividad de los héroes militares de la historia para llegar a descubrir esa cantidad desconocida,  $x$ .

$X$  es el espíritu del ejército, el mayor o menor deseo de combatir y encarar los peligros por parte de todos los hombres que componen el cuerpo, lo que es bastante distinto de la cuestión de si están peleando a los órdenes de líderes de genio o no, con palos o con fusiles que disparen treinta veces por minuto. Los hombres asistidos por el gran ímpetu de lucha siempre saben colocarse en la más ventajosa posición para el combate. El espíritu del ejército es el factor que multiplicado por la masa da el producto de la fuerza. Definir y expresar el significado de este factor desconocido, el espíritu del ejército, es el problema de la ciencia.

Este problema sólo puede ser resuelto cuando dejemos de sustituir arbitrariamente ese factor desconocido  $x$  por las condiciones bajo las que se manifiesta esta fuerza, tales como los planes del general, el armamento de los hombres, etc., y reconozcamos el factor desconocido en su totalidad como el mayor o menor deseo de combatir y encarar el peligro. Entonces, sólo por la expresión de los hechos históricos conocidos en una ecuación, se puede esperar un acercamiento a su definición a partir de la comparación del valor relativo de este factor desconocido. Diez hombres o batallones o divisiones logran la victoria sobre quince hombres o batallones o divisiones, esto es, matan o hacen prisioneros a todos sus contrarios, mientras sólo pierden cuatro, de modo que las pérdidas han sido de cuatro en un bando y quince en el otro. En consecuencia, cuatro de un bando equivale a quince del otro, relación que, por consi-

guiente podemos expresar  $4x = 15y$ . Por lo tanto,  $\frac{x}{y} = \frac{15}{4}$ . Esta ecuación no nos da el valor de los factores desconocidos, pero sí el cociente de sus valores. Y de la reducción a esta ecuación de varias unidades históricas (batallas, campañas, períodos de guerra) se obtienen series numéricas en las que deben haber y pueden descubrirse leyes históricas.

### La calidad de la sociedad y del gobierno como factores decisivos

Si bien la moral nacional encuentra su prueba decisiva durante la guerra, siempre resulta importante para los casos en que el poderío de una nación sea convocado por cualquier problema internacional. En parte esta importancia se asienta en los efectos anticipados que ejerce la moral nacional sobre la fuerza militar y, por otra parte, a que la moral nacional influye en la determinación con que los gobiernos llevan adelante las respectivas políticas exteriores. Cualquier segmento de la población que se sienta permanentemente privada de sus derechos y de una plena participación en la vida de la nación, tenderá a mostrar una moral nacional más baja, a ser menos "patriótico" que aquellos que no experimentan tales privaciones. Lo mismo ocurrirá con aquellos sectores cuyas aspiraciones vitales divergen de las políticas permanentes sostenidas por la mayoría o por el gobierno. Cada vez que disensos profundos separan a un pueblo, el apoyo popular que se consiga para sostener una política internacional habrá de ser ineludiblemente precario y pequeño si el éxito o fracaso de esa política tiene una influencia directa en la dilucidación de la lucha doméstica.

Los gobiernos autocráticos, que no toman en cuenta los deseos populares para la formulación de sus políticas exteriores, nunca pueden cosechar demasiado apoyo popular para su políticas externas. Tales fueron los casos de naciones como la Rusia zarista y la Austria monárquica. Este último ejemplo resulta particularmente instructivo. Muchas de las políticas externas de aquel país, en especial con respecto a las naciones eslavas, se orientaban a debilitarlas con el objetivo de poder controlar los sentimientos nacionales eslavos que vivían bajo el dominio austriaco. Esto trajo como consecuencia que estas naciones, en el mejor de los casos, mostraran una notoria indiferencia hacia la política exterior de su propio gobierno y, en el peor, que apoyaran activamente las políticas de los gobiernos eslavos contra las del austriaco. Por ello no es sorprendente que durante la primera guerra mundial unidades eslavas completas del ejército austrohúngaro se pasaran al bando ruso. Esto determinó que el gobierno optara por enviar a esos campos de batalla unidades no eslavas, de otras nacionalidades, italianos, por ejemplo. Por razones similares, durante la primera guerra mundial el ejército alemán empleó unidades alsacianas contra los rusos y polacas contra los franceses.

La Unión Soviética pasó por una experiencia análoga de falta de moral durante la segunda guerra mundial, cuando amplios contingentes integrados principalmente por tártaros y ucranianos desertaron para pasarse a filas alemanas. Inglaterra vivió otra experiencia de este tipo con la India, cuyas energías nacionales apoyaron, contra su voluntad y con grandes reservas, la política exterior de su amo extranjero, aunque en ejemplos como los de Bose y sus seguidores acudieron en ayuda del enemigo de la metrópoli. Napoleón y Hitler tuvieron que admitir,

para su desgracia, que entre el botín de guerra no necesariamente se encuentra el apoyo popular para la política del conquistador. La cantidad y la fuerza del apoyo que encontró Hitler entre los pueblos conquistados en Europa estuvo en razón inversa a la calidad de la moral nacional de cada pueblo en particular.

Cualquier país con profunda e irreparable división de clase tendrá una moral nacional precaria. Desde la década del treinta, el poderío francés ha experimentado esta debilidad. Ya desde tiempos en que Hitler se hacía del poder, las vacilantes políticas exteriores de los gobiernos franceses —una tras otra en rápida sucesión e ocultando su impotencia tras las ideologías de un statu quo que en realidad no podían ni querían defender— habían contribuido en gran medida al debilitamiento de la moral francesa. Las crisis de 1938-39, con la siempre renovada amenaza de guerra y movilización general para enfrentarla, seguidas por los triunfos de Hitler, las desmovilizaciones y una paz cada vez más precaria, contribuyeron poderosamente al decaimiento general de la moral francesa. Si bien se observaba este decaimiento en todas partes, sólo dos importantes sectores de la sociedad francesa mostraban una situación de colapso. Por una parte, frente a la legislación social que limitaba sus poderes, grupos considerables de las clases altas francesas se unieron al grito de "Más vale Hitler (el dictador enemigo) que Blum (el socialista francés)". Aunque Hitler amenazaba la posición de Francia en Europa y su propia existencia como nación, estos grupos eran incapaces de prestar un apoyo cabal a la política francesa que se oponía a Hitler. Y luego de la conquista de Francia, se puede decir que más bien favorecieron la dominación alemana antes que la liberación del dictador extranjero. Por otra parte, por diferentes razones los comunistas socavaron la moral francesa mientras Hitler se limitó a luchar contra los capitalistas occidentales. Sólo después que la Unión Soviética fue atacada por Alemania, decidieron contribuir a la restauración de la moral nacional francesa peleando en la vanguardia de la resistencia contra el invasor.

Por más impredecible que sea la moral nacional, especialmente en momentos de gran crisis, existen situaciones obvias en las que seguramente habrá de ser muy alta, mientras que en otras condiciones diferentes las probabilidades se inclinan hacia un bajo nivel. En general se puede decir que cuanto más estrechamente identificado se encuentre un pueblo con las acciones y objetivos de su gobierno —especialmente, por supuesto, en asuntos internacionales—, mejores serán las oportunidades de que la moral nacional se encuentre alta y viceversa. Por eso el hecho de que en la Alemania nazi la moral nacional se haya mantenido enhiesta casi hasta el final sólo puede sorprender a aquellos que erróneamente piensan el moderno Estado totalitario en términos de las autocracias de los siglos XVIII y XIX. En aquella ocasión, la moral alemana declinó lentamente; no entró en un súbito colapso, como había ocurrido en noviembre de 1918. A pesar de las grandes dificultades por las que ha debido pasar tanto en tiempos de paz como de guerra, la gran masa del pueblo ruso ha mostrado continuamente un alto grado de moral nacional.

El Estado totalitario moderno ha sido capaz de cerrar la brecha entre gobierno y pueblo, una brecha que era típica en las monarquías de los siglos XVIII y XIX, mediante el empleo de los símbolos democráticos, el control totalitario de la opinión pública y políticas real o supuestamente beneficiosas para el pueblo. Prácticamente todas las energías nacionales fluyen por los canales elegidos por el gobierno y la identificación de los individuos con el Estado, al que hemos reconocido como uno de los componentes característicos de la moderna política,<sup>16</sup> bajo el estímulo del totalitarismo alcanza la intensidad de un fervor religioso. Por lo tanto, mientras los gobiernos totalitarios tengan o simulen tener éxito, o por lo menos la esperanza de alcanzarlo, pueden contar con el decidido apoyo de sus pueblos para las políticas exteriores que llevan a cabo.

Lo que el totalitarismo sólo puede realizar mediante la fuerza, el fraude y la edificación del Estado, la democracia debe tratar de conseguirlo a través del libre juego de las fuerzas populares guiadas por un gobierno esclarecido y responsable. Si el gobierno es incapaz de evitar la degeneración de esta interrelación en conflictos de clases raciales o religiosos que resquebrajan la comunidad hasta convertirla en un conjunto de grupos belicosos, la moral nacional ciertamente será baja, al menos entre los grupos que se sientan víctimas de la situación si no entre todo el pueblo. Las políticas de Francia antes y durante la segunda guerra mundial ilustran este punto. También es ejemplo de ello la debilidad de las políticas exteriores, tanto en tiempos de paz como de guerra, de países donde aristocracias feudales o dictaduras autocráticas controlan el gobierno y oprimen al pueblo. Los gobiernos de tales naciones nunca pueden elegir ni llevar adelante objetivos exteriores con algún grado de determinación, incluso al riesgo de guerra, porque nunca pueden estar seguros del apoyo de sus pueblos. Constantemente temen que la oposición doméstica explote las dificultades y reveses en el campo internacional para intentar derribar el régimen. Aun en el caso de que un gobierno actúe como portavoz y ejecutor de la voluntad popular, la moral nacional puede servir a los efectos de que se conozca la auténtica vinculación entre las aspiraciones populares y las acciones gubernamentales. La moral nacional danesa bajo la ocupación alemana desde 1940 hasta fines de la segunda guerra mundial ilustra este punto no menos evidentemente que la moral nacional alemana hasta la derrota de Stalingrad.

En un análisis final, entonces, el poder de una nación, con respecto a su moral nacional, reside en la calidad de su gobierno. Un gobierno realmente representativo, no sólo en sentido parlamentario, sino en términos de su capacidad para integrar las convicciones y aspiraciones desordenadas de su pueblo en objetivos y políticas internacionales, está en las mejores condiciones para conducir las energías nacionales de modo que sirvan de sustento a esos objetivos y políticas. El dicho de que los hombres libres pelean mejor que los esclavos puede extenderse a la proposición de que las naciones bien gobernadas están en mejores condiciones de tener una alta moral nacional que las naciones pobre-

<sup>16</sup> Véase al comienzo del capítulo 8, el apartado "¿Qué es el poder nacional?"

mente gobernadas. La calidad del gobierno es una fuente potente de fortaleza o debilidad con respecto a muchos de los factores de los que depende el poder nacional, especialmente en vista de la influencia que ejerce el gobierno sobre los recursos naturales, sobre la capacidad industrial y sobre la preparación militar. A los efectos de la calidad de la moral nacional, la calidad del gobierno cobra una importancia especial. Al operar sobre los demás elementos del poder nacional como una entre varias influencias, susceptibles en mayor o menor grado a la acción humana, es el único factor tangible que debe tomarse en cuenta para la calidad de la moral nacional. Sin moral nacional el poder nacional no es más que fuerza material o una potencialidad que aguarda en vano su realización. Por lo tanto, los únicos medios para el mejoramiento de la moral nacional descansan en el mejoramiento de la calidad del gobierno. Todo lo demás es cuestión de suerte.

#### LA CALIDAD DE LA DIPLOMACIA <sup>17</sup>

Por más inestable que resulte, entre todos los factores que conforman el poder de una nación sobresale la calidad de la diplomacia. Todos los otros factores que determinan el poder nacional son, por así decirlo, la materia prima sobre la que se modela el poder de una nación. La calidad de la diplomacia de una nación combina estos factores diferentes en un conjunto integral, les da dirección y peso y despierta sus latentes potencialidades dándoles el aliento de un poder real. La conducción de los asuntos exteriores de una nación por parte de los diplomáticos es para el poder nacional durante tiempos de paz lo mismo que las estrategias y tácticas de los líderes militares durante tiempos de guerra. La diplomacia es el arte de combinar los distintos elementos del poder nacional para que rindan el máximo efecto sobre aquellos puntos de la escena internacional que más directamente conciernen al interés nacional.

Se puede decir que la diplomacia es el cerebro del poder nacional, así como la moral nacional en su alma. Si su visión es defectuosa, su juicio erróneo y débil su determinación, todas las ventajas que proporcione la ubicación geográfica, el autoabastecimiento de alimentos, materias primas y producción industrial, la eficiencia en infraestructura militar, el tamaño y la calidad de la población, de muy poco servirán a la nación. Una nación que pueda jactarse de todas esas ventajas, pero que carezca de una diplomacia acorde con ellas, puede conseguir éxitos temporarios mediante la dilapidación de esas ventajas naturales. Pero en el largo plazo comprobará que las ha desperdiciado de modo incompleto, incierto y perjudicial para sus intereses internacionales.

A largo plazo esa nación deberá someterse a otra cuya diplomacia

<sup>17</sup> Mediante el término "diplomacia", tal como es empleado en las páginas siguientes, nos referimos a la formación y ejecución de la política exterior en todos los niveles, ya sean los más altos o los más subordinados. Sobre el tema aquí tratado, véase también la Parte X.

se encuentre preparada para lograr un máximo de eficacia con los demás elementos de poder que estén a su disposición, imponiendo su excelencia por encima de otros factores menos aventajados. Mediante el empleo intensivo de las potencialidades de poder de una nación, una diplomacia eficaz puede llevar el poder nacional más allá de lo que en principio parecería brindarle la posible combinación de los demás factores. A menudo se ha visto en la historia como el Goliat sin cerebro ni alma ha sido derrotado por un David que sí poseía ambos elementos. Una diplomacia de alto nivel conseguirá armonizar fines y medios de la política exterior con los recursos disponibles del poder nacional. Juntará los recursos ocultos de la fortaleza nacional y los convertirá completa y seguramente en realidades políticas. Al dar una orientación al esfuerzo nacional, conseguirá incrementar el peso independiente de ciertos factores, tales como la capacidad industrial, la infraestructura militar o el carácter y la moral nacional. Por esta razón, el poder nacional tiene la aptitud para llevar sus más plenas realizaciones a todas sus potencialidades, particularmente en tiempos de guerra, cuando fines y medios de la política están claramente delineados.

Los Estados Unidos del período entre ambas guerras mundiales proporciona un notable ejemplo de la nación potencialmente poderosa que, sin embargo, juega un papel menor en los asuntos internacionales debido a que su política exterior se negaba a emplear plenamente el peso de su fortaleza potencial en aquello relacionado con los problemas internacionales. En todo lo concerniente al poderío de Estados Unidos en la escena internacional, las ventajas objetivas de la posición geográfica, de los recursos naturales, del potencial industrial, del tamaño y calidad de la población prácticamente no contaban, puesto que la diplomacia norteamericana procedía como si no existieran.

La transformación que experimentó la política exterior norteamericana desde el fin de la segunda guerra mundial parece haber respondido definitivamente a la cuestión de sí, y en qué medida, la diplomacia norteamericana desea y es capaz de convertir las potencialidades del poder nacional en realidades políticas. Ya a comienzos de aquel período, en un artículo significativamente titulado "Imperialismo o indiferencia", *The Economist* de Londres aún dudaba al intentar responder esa pregunta. Después de enumerar los factores que, tomados en sí mismos, harían de los Estados Unidos la nación más poderosa de la tierra, *The Economist* proseguía:

Pero, a pesar de que esas cosas son ingredientes esenciales, en absoluto son las que convierten a una nación en gran potencia. También debe existir la voluntad y la aptitud de emplear los recursos naturales en apoyo de la política nacional. Los dirigentes de la Unión Soviética... al menos en la próxima generación, seguramente no han de tener cartas tan buenas como las que dispondrán los estadistas norteamericanos. Pero la naturaleza de su sistema de poder concentrado y censura de hierro los habilita para desempeñar un papel fuerte. Las cartas de los norteamericanos están llenas de ases,

pero ¿alguno de ellos será jugado alguna vez? ¿Y con qué propósito? <sup>11</sup>

El ejemplo clásico de país que, aunque superado en otros aspectos de su desarrollo, retornó a las cumbres del poder principalmente gracias a una diplomacia brillante es la Francia del período entre 1890 y 1914. Tras la derrota de 1870 a manos de los alemanes, Francia quedó relegada a la categoría de potencia de segundo orden, situación que se encargó de mantener Bismarck mediante una política de aislamiento. A la caída de Bismarck en 1890, la política alemana modificó su actitud con respecto a Rusia y no se mostró muy dispuesta a dejar de sospechar de Inglaterra. La diplomacia francesa aprovechó al máximo estos errores de la política exterior alemana. En 1894, Francia llegó a un acuerdo político con Rusia y luego, en 1891, a una alianza militar. Más tarde, en 1904 y 1912, celebró acuerdos informales con Inglaterra. Así el panorama de 1914 presentaba a una Francia apoyada por aliados poderosos y a una Alemania que había perdido a uno de sus apoyos —Italia— y que se veía debilitada por la insuficiencia de otros —Austria, Hungría, Bulgaria, Turquía. El manejo y la configuración de esta situación se debió a una constelación de diplomáticos brillantes: Camille Barrère —embajador en Italia—, Jules Cambon —embajador en Alemania—, Paul Cambon —embajador en Inglaterra—, y Maurice Paléologue —embajador en Rusia.

En el período entre ambas guerras mundiales, Rumania debió su aptitud para jugar un papel muy superior a sus reales recursos principalmente a la personalidad de un hombre, su ministro de Relaciones Exteriores, Titulescu. Del mismo modo, los factores para que un país tan pequeño y precariamente situado como Bélgica pudiera ostentar el poder que se le conoció durante el siglo XIX, fueron dos monarcas activos y muy hábiles, Leopoldo I y Leopoldo II. La diplomacia española del siglo XVII y la turca del siglo XIX lograron, por algún tiempo al menos, compensar la declinación de sus respectivos poderes nacionales en otros aspectos. Las altas y las bajas del poder inglés están estrechamente conectadas con los cambios en la calidad de la diplomacia británica. El cardenal Wolsey, Castlereagh y Canning significan la cúspide de la diplomacia británica, mientras que lord North y Neville Chamberlain representan su declinación. ¿Qué habría sido del poder de Francia sin la habilidad de Richelieu, Mazarin y Talleyrand? ¿Qué habría sido del poder alemán sin Bismarck? ¿Del italiano sin Cavour? ¿Cuánto debe el poder de la joven república norteamericana a un Franklin, a un Jefferson, a un Madison, a un Jay, a los Adams, a sus embajadores y a sus secretarios de Estado?

Las naciones deben apoyarse en la calidad de su diplomacia para actuar como catalizadores de los diferentes factores que constituyen su poder. Dicho de otro modo, estos diferentes factores, cuando son proyectados al campo internacional por la diplomacia, pasan a convertirse en lo que llamamos el poder nacional. Por lo tanto, es de la mayor impor-

<sup>11</sup> *The Economist*, 2 de mayo de 1947, pág. 787. Reproducido con autorización.

tancia que la buena calidad del servicio diplomático sea constante. Y esa calidad constante resulta mejor afianzada si se la hace depender de la tradición y de las instituciones antes que de las esporádicas apariciones de individuos brillantes. A la tradición debe Inglaterra la relativa constancia de su poder desde Enrique VIII hasta la primera guerra mundial. Independientemente de caprichos y fallas de sus reyes y ministros, las tradiciones de las clases dirigentes y, más contemporáneamente, la profesionalidad de su servicio exterior pudieron, salvo excepciones, delinear los prerrequisitos del poder nacional, con los que ya contaba Inglaterra, para alcanzar su grandeza actual. No fue por accidente que cuando, bajo la diplomacia de Stanley Baldwin y Neville Chamberlain, el poder británico llegó a su punto más bajo en siglos, los profesionales del Foreign Office tuvieron muy poca influencia sobre la conducción de la política exterior inglesa y que los dos hombres principalmente responsables de ella fueran, en términos de tradición familiar, hombres de negocios y recién llegados a la aristocracia que por siglos había regido a Inglaterra. Con Winston Churchill, descendiente de una familia de estadistas, las tradiciones aristocráticas volvieron a relacionarse con el poderío nacional inglés. En la actualidad, la excelencia institucional del servicio exterior inglés se evidencia en la aptitud con que ha conseguido armonizar los compromisos nacionales diseminados por todo el mundo con los reducidos recursos del poder nacional.

Por otra parte, Alemania debió su poder al genio demoníaco de dos hombres: Bismarck e Hitler. Debido a la personalidad y a las políticas de Bismarck, las tradiciones e instituciones no lograron el desarrollo necesario para perpetuar la inteligente orientación de la política exterior germana; por eso, su desaparición de la escena política en 1890 implicó el comienzo de una profunda y permanente depresión en la calidad de la diplomacia alemana. El consecuente deterioro de la posición internacional de Alemania culminó en el predicamento militar con el que debió enfrentarse el país en la primera guerra mundial. En el caso de Hitler, la fortaleza y debilidad de la diplomacia alemana descansaban en la mente del propio Führer. Los triunfos que logró la diplomacia alemana entre 1933 y 1940 fueron las victorias de la mentalidad de un hombre; el deterioro de esa mentalidad fue, correlativamente, la causa directa de los desastres que caracterizaron los últimos años del régimen nazi. El suicidio nacional de Alemania en los últimos meses de la segunda guerra mundial, cuando la resistencia militar se había convertido en un gesto inútil que costó cientos de miles de vidas y la ruina de las ciudades, y el suicidio de Hitler en la última fase de la guerra —en otras palabras, la autoextinción del poder nacional alemán y de la vida de su líder—, ambos hechos se debieron a un solo hombre. Ese hombre había quebrado aquellas tradiciones y salvaguardas institucionales mediante las que los sistemas políticos saludables tratan de otorgar continuidad a la calidad de la diplomacia y, de este modo, tienden a inhibir los éxitos espectaculares del genio así como los vértigos abismales de la locura.

En lo que tiene que ver con la continuidad en la conducción de los asuntos exteriores, Estados Unidos se mantiene en un punto de equidistancia entre la permanente alta calidad de la diplomacia inglesa y la

tradicional baja calidad, interrumpida sólo por breves triunfos, de la política exterior alemana. Con una incomparable superioridad en recursos materiales y humanos, la diplomacia norteamericana en el hemisferio occidental no pudo dejar de tener éxito al margen de la calidad de su política exterior. Lo mismo ha ocurrido, aunque en un grado algo menor, con las relaciones entre Estados Unidos y el resto del mundo. El "big stick" bajo la forma de la superioridad material de Estados Unidos habló en su propio lenguaje; que lo hiciera en voz suave o imperiosa, en términos articulados o confusos, con claridad conceptual o sin ella, tuvo muy poca importancia. El brillo que mostró la diplomacia norteamericana en las primeras décadas fue seguido por un largo período de mediocridad, si no de ineptitud, interrumpido por el impacto de las grandes crisis y tres breves períodos de notables logros bajo Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt y Harry Truman. Si bien la diplomacia norteamericana careció de la excelencia institucional de los ingleses, en cambio tuvo el beneficio de condiciones materiales que incluso una política pobre no podría llegar a dilapidar. Más aún, pudo sustentarse en una tradición nacional que se encuentra formulada en el mensaje de despedida de Washington y, más particularmente, en la Doctrina Monroe. La fuerza de esta tradición habría bastado para proteger a una diplomacia pobre de errores catastróficos y habría hecho que cualquier mediocre diplomacia luciera mejor de lo que en realidad era. Queda sin respuesta la incógnita de si tal tradición puede proteger a la diplomacia norteamericana de un enfoque ideológico que la asimila a una cruzada.

### LA CALIDAD DEL GOBIERNO

La política externa mejor elaborada y más hábilmente implementada, apoyada por abundantes recursos materiales y humanos, puede llegar a naufragar si no cuenta con el respaldo de un buen gobierno. El buen gobierno, considerado como un requisito independiente del poder nacional,<sup>19</sup> significa tres cosas: en primer término, equilibrio entre los recursos materiales y humanos que hacen el poder nacional y la política exterior que se emprende; luego, equilibrio entre esos recursos; finalmente, apoyo popular para las políticas exteriores que se lleven adelante.

### El problema del equilibrio entre los recursos y la política

Por lo tanto, un buen gobierno debe comenzar realizando dos operaciones intelectuales. Primero, debe elegir los objetivos y métodos de su política exterior en función del poder disponible para respaldarlos con un máximo de probabilidades de éxito. Una nación que establece metas

<sup>19</sup> Ya nos hemos referido a la calidad del gobierno como requisito para la moral nacional; véase en este mismo capítulo el apartado "La calidad de la sociedad y del gobierno como factores decisivos".

muy bajas, renunciando a políticas exteriores que estarían dentro del alcance de su poder, abdica del legítimo papel que le cabe dentro del concierto de las naciones. Estados Unidos cayó en ese error en el período entre ambas guerras mundiales. Una nación también puede establecer sus metas en un plano demasiado elevado y emprender políticas que no podrán ser exitosamente implementadas con el poder de que dispone. Fue el error que también cometió Estados Unidos durante las negociaciones de paz de 1919. Como lo señaló Lloyd George: "Los norteamericanos parecieron asumir la responsabilidad de la salvaguardia exclusiva de Los Diez Mandamientos y del Sermón del Monte; pero cuando hubo que encarar la cuestión práctica de la asistencia y la responsabilidad, se negaron totalmente a aceptarlas". Una nación puede tratar de desempeñar el papel de gran potencia sin contar con los necesarios prerequisites para ello, con lo que seguramente se encaminará al desastre, como le ocurrió a Polonia en el período entre ambas guerras mundiales. O, siendo una gran potencia, se puede embarcar en una política de conquistas ilimitadas, sobreestimando su fortaleza: los fracasados conquistadores del mundo, desde Alejandro hasta Hitler, ilustran bien el caso.

En consecuencia, el poder nacional disponible es quien determina los límites de la política exterior. Hay una sola excepción a esta regla y está dada por la circunstancia de que la propia existencia de la nación se encuentre comprometida. Entonces la política de supervivencia nacional arrasa con todas las consideraciones racionales del poder nacional y la emergencia revierte las relaciones normales entre la política y los elementos del poder, estableciendo la primacía del primer factor. En ese momento, la nación se ve obligada a subordinar todos sus otros intereses al de la supervivencia y a realizar un esfuerzo que racionalmente no podría esperar de ella. Es lo que hizo Inglaterra en el otoño y el invierno de 1940-41.

#### **El problema del equilibrio entre los recursos**

Cuando un gobierno ha conseguido llevar su política exterior a un grado de equilibrio con el poder de que dispone, debe aplicarse a equilibrar también los diferentes elementos del poder nacional entre sí. Una nación no necesariamente alcanza su máximo de poder nacional porque sea muy rica en recursos naturales, porque cuente con una población muy importante o porque haya edificado una enorme infraestructura industrial o militar. Lo alcanza cuando tiene a su disposición una suficiente cantidad y calidad —en la debida proporción— de aquellos recursos de poder que le permitirán emprender una determinada política exterior con las máximas probabilidades de éxito. Cuando se encontraba en la cumbre del poder, Inglaterra era insuficiente en muchos de los elementos que hacen al poder nacional, tales como recursos naturales, tamaño de la población y fuerzas terrestres. Sin embargo, había desarrollado hasta un grado de supremacía sin competencia uno solo de los elementos del poder nacional, la marina, que era un perfecto instrumento para la política inglesa de expansión marítima y, al mismo tiempo, le aseguraba

un flujo ininterrumpido desde el exterior de las materias primas y alimentos sin los que Inglaterra no habría podido sobrevivir. A la luz de esta política, la disponibilidad de recursos naturales, la ubicación geográfica, una población mayor y un ejército permanente habrían significado obstáculos antes que ventajas para Inglaterra. En el caso contrario, si Inglaterra hubiese optado por proseguir su política de expansión continental como lo hizo durante la mayor parte de la Edad Media, habría necesitado aquellos factores.

Una población numerosa es una fuente de debilidad antes que de fortaleza, como lo ha demostrado el ejemplo de India,<sup>20</sup> si no puede equilibrarse adecuadamente con la disponibilidad de otros recursos. La apresurada construcción de grandes establecimientos industriales y militares mediante métodos totalitarios crea ciertos elementos del poder nacional, pero el propio proceso destruye otros, tales como la moral nacional y la resistencia física de la población. El desarrollo de los países satélites de la Unión Soviética en Europa Oriental es un ejemplo de esta situación. Planear una infraestructura militar demasiado grande como para ser sostenida por la capacidad industrial disponible implica inevitablemente apoyarla al precio de una inflación galopante, crisis económicas y deterioro moral; esto significa planificar la debilidad nacional antes que la búsqueda de una situación de poderío real. En una emergencia nacional, cuando se halle en juego la propia existencia de la nación, el gobierno norteamericano, por ejemplo, puede y debe otorgar a su pueblo armas y no manteca. Si no enfrenta una emergencia, debe establecer una suerte de equilibrio entre los requerimientos militares y los civiles, asignando una proporción justa del producto nacional para atender el consumo de estos últimos. Otros gobiernos, como el chino o el coreano, pueden no verse obligados a tomar en cuenta esas consideraciones sobre el bienestar civil. Dicho de otro modo, en el proceso de construcción del poder nacional ningún gobierno puede ignorar el carácter de la nación que gobierna. Hay naciones que se rebelan contra condiciones difíciles que otras aceptarían pacientemente y sin alterarse; y a veces una nación puede sorprender al mundo, y a sí misma, con sacrificios voluntarios para la defensa de sus intereses o de su propia existencia.

#### **El problema del apoyo popular**

Un gobierno de nuestro tiempo, especialmente si se encuentra sometido a control democrático, sólo habrá cumplido con parte de la tarea si ha conseguido establecer los dos tipos de equilibrio que acabamos de enunciar. Aún le queda por delante otra tarea, probablemente la más difícil de todas. Debe asegurarse que cuenta con la aprobación de su propio pueblo para sus políticas exteriores y para las internas destinadas a movilizar los elementos del poder nacional tendientes a apoyarlas. La tarea es difícil por cuanto las condiciones bajo las que puede lograrse apoyo popular para una política exterior no son idénticas a las condicio-

<sup>20</sup> Véase en este mismo capítulo el apartado "Alimentos".

nes bajo las cuales una política exterior puede emprenderse exitosamente. Así lo expresó Tocqueville al referirse especialmente a Estados Unidos:

Las políticas exteriores reclaman apenas algunas de las cualidades que son peculiares a la democracia; por el contrario, requieren el perfecto uso de casi todas aquellas en las que es deficiente. La democracia es propicia al incremento de los recursos internos de un Estado; difunde bienestar y confort, promueve el espíritu público y fortalece el respeto a la ley en todas las clases sociales. Todas estas son ventajas que sólo tienen una influencia indirecta sobre las relaciones que vinculan a un pueblo con otro. Pero sólo con gran dificultad una democracia puede regular los detalles de una empresa importante, perseverar en un designio preestablecido y trabajar en su ejecución a pesar de los más serios obstáculos. No puede combinar sus medidas en secreto o aguardar sus consecuencias con paciencia...

La inclinación que induce a las democracias a obedecer impulsos antes que a la prudencia, y a abandonar el designio maduro por la gratificación de una pasión momentánea, fue claramente visible en Estados Unidos al estallar la Revolución Francesa. Resultó tan evidente entonces, como lo es en la actualidad para cualquier entendimiento, que el interés de los norteamericanos les impedía tomar partido alguno en la contienda que iba a inundar en sangre a Europa, pero que no podía dañar a su propio país. No obstante, las simpatías de la población se declararon abiertamente en favor de Francia y sólo el carácter inflexible de Washington y la inmensa popularidad de que gozaba pudo evitar que los norteamericanos declararan la guerra a Inglaterra. Y aun así, los esfuerzos que la razón ascética de ese gran hombre debió realizar para contener las generosas pero imprudentes pasiones de sus conciudadanos estuvieron a punto de arrebatárle la única compensación que él siempre reclamó, la del amor de su pueblo. La mayoría reprobó su política, aunque más tarde llegaría a ser reconocida por toda la nación.<sup>21</sup>

El tipo de pensamiento requerido para una exitosa conducción de la política exterior puede ser diametralmente opuesto a la retórica y la acción mediante las que las masas y sus representantes parecen moverse. Las cualidades peculiares de la mentalidad de un estadista no siempre parecen encontrar una respuesta favorable en la mentalidad popular. El hombre de Estado debe pensar en términos del interés nacional, concebido como poder entre otros poderes. La mentalidad popular, inconsciente de los sutiles matices del pensamiento del estadista, razona muy a menudo tan solo en los términos morales y legales del bien o del mal absolutos. El estadista debe tomar en consideración la perspectiva a largo plazo, proceder lentamente y por atajos, pagar con pequeñas pérdidas las grandes ganancias, debe ser capaz de contemporizar, comprometerse y esperar su ocasión. La mentalidad popular desea resultados rápidos y está dispuesta a sacrificar los reales beneficios de mañana por las aparentes ventajas de hoy.

<sup>21</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1945, vol. 1, págs. 234-35.

Si se tiene en cuenta la observación de Tocqueville, el tipo de pensamiento requerido para una satisfactoria conducción de la política exterior algunas veces será opuesto a las consideraciones que mueven al pueblo. Una política exterior que sea apasionada y abrumadoramente apoyada por la opinión pública no puede considerarse por esa única razón como una buena política externa. Por el contrario, la armonía entre política exterior y opinión pública bien puede lograrse al precio de someter los principios de la buena política exterior a las poco firmes preferencias de la opinión pública.

En el caso norteamericano, estas dificultades inherentes se ven agravadas por el hecho de que Estados Unidos casi continuamente se encuentra recuperándose de las últimas elecciones o preparándose para las próximas. Especialmente en este último caso, para cualquier administración, resulta arrolladora la tentación de procurarse una ventaja electoral mediante la satisfacción de las preferencias de la opinión pública en desmedro de la política exterior. Por lo tanto, uno de los requisitos del arte de gobernar consiste en mantener un rumbo a mitad de camino entre el respeto a los principios permanentes de una saludable política exterior y las veleidosas preferencias de la opinión pública.

Estas observaciones proyectan una reveladora luz sobre la aparente paradoja del presidente Jimmy Carter, quien emergió de las primarias demócratas de 1980 como virtualmente imbatible en el manejo del electorado, a pesar de que bajo su liderazgo Estados Unidos sufriera una cadena de humillantes derrotas en sus relaciones con otras naciones. La más espectacular de esas derrotas fue la prolongación del cautiverio de los cincuenta rehenes en Irán. Al renunciar desde el principio a cualquier forma de violencia para responder a esta afrenta, Carter se privó a sí mismo de cualquier ventaja sobre Irán. Los perjuicios con que llegó a amenazar —fundamentalmente con sanciones económicas— se mostraron ineficaces por completo. Las ventajas que podía ofrecer (tales como asistencia económica y militar) tampoco tuvieron peso, puesto que para los iraníes esa generosidad norteamericana implicaba riesgos y obligaciones. Así, Estados Unidos se encontró desamparado frente a una situación que en la mayor parte de otras épocas se hubiera resuelto mediante una rápida acción, aun a riesgo de las vidas de algunos norteamericanos.

Al poner el énfasis en la preservación de las vidas de los norteamericanos mediante el empleo de medios pacíficos, el presidente tocó la fibra compasiva de la opinión pública. Carter hizo lo que Wilson había alegado hacer antes: "Nos salvó de la guerra". Y lo hizo sin abandonar el más visible y sentimental objetivo norteamericano: salvando aquellas cincuenta vidas. Aparentemente no pasó por la mente del presidente ni de la opinión pública el hecho de que los líderes norteamericanos responsables de la política exterior tenían la obligación no sólo de preservar vidas, sino también la de preservar los intereses a largo plazo del país.

La misma mezcla de compromiso retórico e inacción política aseguró el apoyo público para nuestras políticas hacia la Unión Soviética y, al mismo tiempo, su ineficacia. Independientemente de la interpre-



tación que se tenga del golpe militar de los soviéticos en Afganistán, el hecho es que la belicosa reacción verbal del presidente no guardó ninguna proporción con las medidas adoptadas en respuesta a aquella acción.

Si bien es probable que esa furia verbal sorprendiera a los soviéticos, la ausencia de acciones acordes con esa retórica los indujo a no introducir ningún cambio en sus políticas. Los soviéticos siempre van a llegar hasta el límite previo a una confrontación nuclear con Estados Unidos. Casos ilustrativos al respecto son la crisis de misiles en Cuba y las sucesivas crisis en Berlín; una confirmación negativa de esta tesis es la continuación de la ocupación militar en Afganistán.

Sin embargo, la postura belicosa del presidente pareció suscitar un gran éxito en la opinión pública. Al declarar su intención de convertir la protección y promoción de los derechos humanos en la piedra angular de su política exterior, el presidente habló a la Unión Soviética en el mismo lenguaje de John Foster Dulles. Los sondeos de opinión registraron una arrolladora aprobación popular; de nuevo una ineficaz política exterior era compensada por un triunfo interno. Sin embargo, en este punto Carter tropezó con otro dilema sobrepuesto al primero: debía elegir entre la política exterior o la interior. El mismo se desarrolló a partir de la inaceptabilidad racional de lo confrontación nuclear.

La necesidad que experimentan las grandes potencias de defender y promover sus intereses mediante el empleo de la fuerza como último recurso implica, en el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética, la posibilidad de recurrir a las armas nucleares como instrumento de fuerza. Su uso no como simple y aislada demostración —casos de Hiroshima y Nagasaki—, sino como instrumentos normales de guerra significaría la destrucción de todas las partes beligerantes como sociedades viables. Las armas nucleares así usadas —en contraste con las armas convencionales— no serían medios racionales acordes con los fines racionales de la política exterior, sino instrumentos desesperados para el suicidio y el genocidio. Este fue el segundo dilema fundamental que debió enfrentar Carter.

El carácter anárquico del sistema internacional lo obligó —según una convención colindante con la historia— a contemplar el recurso de la violencia física como factor final para la solución de los problemas internacionales. Sin embargo, la irracionalidad de semejante violencia incluso lo llevó a rehuir el empleo de la violencia convencional, temiendo que aun ésta pudiera llevar a una escalada nuclear. Así, en una crisis internacional, hoy en día el presidente actúa con extrema cautela —si es que actúa— y tiende a compensar la carencia de una acción efectiva con palabras beligerantes. Dentro de esta tendencia, el presidente Carter no estaba solo.

El apoyo popular es la precondition para la administración presidencial de la política exterior. La creación de una opinión pública que lo apoye, aun al precio de sacrificar algunos elementos de la política exterior, es una tarea que el presidente sólo puede eludir so pena de perder su cargo y, con él, la capacidad de emprender cualquier política exterior. El problema que planteó la conducta de Carter tenía que ver

no con la necesidad de un compromiso entre los requerimientos de una saludable política exterior y los reclamos de la opinión pública, sino con el punto preciso en que debía establecerse ese compromiso. Además de acusarlo de ignorante e incompetente, sus críticos sostenían que había subordinado demasiados principios de una política exterior saludable a los reclamos de la opinión pública. La cuestión no radicaba en si el presidente tenía la obligación de llevar adelante el interés nacional sin considerar la posibilidad de una guerra nuclear, sino en si debía o no establecer una distinción entre lo incumbente al interés nacional y el temor a una guerra nuclear. La cuestión consistía en si Carter, en su ansiedad por mantenerse lo más lejos posible de una confrontación nuclear, no había sacrificado innecesariamente importantes intereses nacionales.

Enfrentado a este dilema que se plantea entre la necesidad de realizar una buena política exterior y la presión de la opinión pública para que se opte por una mala, el gobierno debe evitar dos trampas. Debe resistir la tentación de sacrificar lo que considera una buena política en el altar de la opinión pública, abdicando de su liderazgo y cambiando una ventaja política de corta vida por los intereses permanentes del país. También debe evitar el ensanchamiento de la inevitable brecha entre los requisitos de una buena política externa y las preferencias de la opinión pública. La brecha se amplía si, rehuendo compromisos aceptables con las preferencias de la opinión pública, se atasca en los detalles de una política exterior que considera correcta y sacrifica el apoyo público a la obstinada ejecución de esa política.

Para lograr éxito tanto en sus políticas externas como en las internas, el gobierno debe satisfacer tres requisitos básicos. Debe reconocer que el conflicto entre los requerimientos de una buena política exterior y las preferencias de la opinión pública se encuentra dentro del orden natural de las cosas; de ahí que sea inevitable y quizá tan solo pueda ser atenuado, aunque nunca superado, mediante concesiones a la oposición interna. Segundo, el gobierno debe ser consciente de que es el líder y no el esclavo de la opinión pública. Esta no es una entidad estática descubierta y clasificada por las encuestas de opinión como hacen los botánicos con sus plantas, sino que es algo dinámico, siempre cambiante, continuamente creada y recreada por un liderazgo informado y responsable. El gobierno tiene la misión histórica de señalar lo que conviene a la nación y no a la demagogia.<sup>22</sup> Tercero, debe distinguir entre lo que es deseable en su política exterior y lo que es esencial. Debe, también, lu-

<sup>22</sup> Lord Norwich, quien como Duff Cooper ocupó muy importantes cargos en el gabinete inglés y en otras posiciones gubernamentales durante el período entre ambas guerras mundiales, pone el dedo en la llaga del malentendido común en la opinión pública y en las relaciones del gobierno con ella cuando en sus memorias dice de Neville Chamberlain (*Old Men Forget*, Hart-Davis, Londres, 1953): "Me parece que el principal error cometido por el Primer Ministro puede dividirse en dos. Piensa que la opinión pública es lo que el *Times* le dice que es y piensa que la opinión conservadora es la que le presenta el jefe del partido". Desafortunadamente, esta aceptación pasiva de lo que alguien dice que es la opinión pública se ha convertido —y no solamente en la Inglaterra del período entre ambas guerras mundiales— en uno de los mayores obstáculos para la ejecución de una buena política externa.

char, aun a riesgo de su propia fortuna, por lo que considera como mínimo irreductible de una buena política exterior.

Un gobierno puede tener un conocimiento correcto de los requerimientos que plantean la política exterior y la interna que apoya a aquélla, pero si fracasa en la conducción de la opinión pública tras esas políticas, su trabajo habrá sido en vano y el resto de los factores de poder nacional a que puede recurrir no serán aprovechados en toda su potencialidad. De esta circunstancia, las políticas de los gobiernos democráticos contemporáneos, incluidos los de los Estados Unidos, ofrecen abundantes pruebas.<sup>21</sup>

#### Gobierno interno y política exterior

A un gobierno no le es suficiente, sin embargo, la canalización de la opinión pública tras sus políticas exteriores. También debe lograr el apoyo de la opinión pública de otras naciones para sus políticas externas e internas. Este requisito refleja los cambios que se han producido en épocas recientes en la política exterior. Como veremos más adelante con mayor detalle,<sup>22</sup> la política exterior se lleva a cabo actualmente no sólo con las armas tradicionales de la diplomacia y el poderío militar, sino también con una nueva arma: la propaganda. La lucha por el poder en el campo internacional es hoy no sólo una lucha por la supremacía militar o por el dominio político, sino en sentido específico, una lucha por las mentes de los hombres. Por lo tanto, el poder de una nación depende no sólo de la habilidad de su diplomacia y de la fortaleza de sus fuerzas armadas, sino también del atractivo que para otras naciones pueda llegar a tener su filosofía política, sus instituciones políticas o sus actividades políticas. Eso es particularmente cierto en el caso de Estados Unidos y de la Unión Soviética, quienes compiten entre sí no sólo como superpotencias militares y políticas, sino también como los representantes más conspicuos de diferentes filosofías políticas, de sistemas de gobierno y de distintos estilos de vida.

Por lo tanto —y esto es válido, aunque en menor grado, para otras naciones—, todo lo que estas superpotencias hagan o dejen de hacer, logren o dejen de lograr, en sus políticas externas e internas tiene una relación directa con su condición de representantes y, por ende, con su poder. Por ejemplo, una nación que se embarque en una política de discriminación racial seguramente perderá en la lucha por conquistar las mentes de los hombres de color. Una nación subdesarrollada que pudiera aumentar de modo espectacular la sanidad, el grado de alfabetización y el nivel de vida de su población, lograría un considerable aumento de poder en otras regiones subdesarrolladas del mundo.

<sup>21</sup> Este tema ha sido desarrollado en Hans J. Morgenthau, "The Conduct of Foreign Policy". *Aspects of American Government*, Sydney Bailey, ed., The Hansard Society, Londres, 1950, pág. 99 y siguientes, y en *In Defense of the National Interest*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1951, Washington D.C., University Press of America, 1962, pág. 221 y siguientes.

<sup>22</sup> Véase el comienzo del capítulo 20.

Por lo tanto, en este punto, como en otros que mencionaremos más adelante,<sup>23</sup> la distinción tradicional entre política externa e interna tiende a desaparecer. Se puede estar tentado a afirmar que ya casi no existen políticas internas, puesto que todo lo que una nación haga o deje de hacer, en su favor o en su contra, se puede emplear como un reflejo de su filosofía política, de su sistema de gobierno o de su modo de vida. Un logro interno que sea percibido por otras naciones en términos de sus aspiraciones no hace más que aumentar el poder de la nación; un fracaso interno, igualmente percibido, tiende a disminuirlo.

---

## Evaluación del Poder Nacional

### LA TAREA DE EVALUAR

Sobre los responsables de la política exterior de una nación y sobre quienes moldean la opinión pública en lo concerniente a asuntos internacionales, también recae la responsabilidad de evaluar correctamente el alcance de esos factores sobre el poder de una propia nación y sobre el de otras, en una tarea que debe proyectarse tanto sobre el presente como sobre el futuro. ¿Cuál es la influencia que ejerce la unificación de los servicios armados sobre la calidad de la infraestructura militar norteamericana? ¿Cuál será el efecto del empleo de la energía nuclear sobre la capacidad industrial de Estados Unidos y de otras naciones? ¿Cómo se desarrollarán la capacidad industrial, la fortaleza militar y la moral nacional chinas luego de la muerte de Deng? ¿Cómo ha influido la hostilidad de China y Paquistán sobre la moral nacional india? ¿Cuál es el significado del renacimiento del ejército alemán para el poder nacional de Alemania? ¿La reeducación ha cambiado el carácter nacional de Alemania y Japón? ¿Cómo ha reaccionado el carácter nacional del pueblo argentino ante las filosofías políticas, métodos y objetivos de los sucesivos regímenes militares y civiles? ¿De qué modo la posición geográfica de la Unión Soviética ha afectado el avance de su esfera de influencia hasta las márgenes del río Elba? ¿La reorganización y el cambio de personal en el Departamento de Estado fortalecerá o debilitará la calidad de la diplomacia norteamericana? Estas son algunas de las preguntas que deben ser respondidas correctamente si se desea que la política exterior de una nación sea exitosa.

No obstante, este tipo de preguntas referidas a cambios en un factor particular no son las más difíciles de contestar. Existen otras que tienen que ver con la influencia que los cambios en un factor pueden ejercer sobre otros y en este caso las dificultades aumentan y las trampas se multiplican. Por ejemplo, ¿qué importancia tiene para la posición geográfica de Estados Unidos la moderna tecnología bélica? Dicho de otro modo, ¿de qué modo los misiles teleguiados y los aviones supersónicos

afectan el aislamiento geográfico de Estados Unidos con respecto a otros continentes? ¿En qué medida Estados Unidos perderá, y en qué grado conservará, su tradicional inviolabilidad a un ataque desde ultramar? ¿Qué significado tienen los mismos adelantos tecnológicos desde el punto de vista de la geografía rusa? Y dentro de este mismo contexto, ¿cuánto le debe Inglaterra al Canal de la Mancha desde el comienzo mismo de su historia como nación? ¿La industrialización de Brasil, China e India qué significado tendrá para las fuerzas militares de estos países? ¿Cuál es la importancia relativa del ejército, la marina y la fuerza aérea de Estados Unidos a la luz de los cambios operados en la tecnología bélica? ¿Qué influencia tendrá el índice previsto de aumento de población en Estados Unidos para las dos décadas próximas frente al más rápido incremento de las poblaciones de Latinoamérica, India y China, desde el punto de vista de la capacidad industrial y la fortaleza militar de las respectivas naciones? ¿La fluctuación de la producción industrial cómo afectará la moral nacional de Estados Unidos, la Unión Soviética, Alemania, Inglaterra y Francia? ¿Continuarán manteniéndose los rasgos del carácter nacional inglés con sus cualidades tradiciones bajo el impacto de cambios fundamentales en su capacidad industrial, en la organización económica, en la fortaleza militar y en el aislamiento geográfico de las Islas Británicas?

Sin embargo, la tarea del analista del poder nacional no se detiene aquí. Aún debe tratar de responder a otro grupo de preguntas que implican un orden de mayor dificultad. Estas preguntas están relacionadas con la comparación de un factor de poder en una nación con el mismo, u otro factor de poder, en otra nación. En otras palabras, tiene que ver con el peso relativo de los cambios en los componentes individuales del poder de diferentes naciones en lo concerniente a las relaciones de mayor importancia entre las mismas. Si, por ejemplo, se considera el poder relativo de Estados Unidos y la Unión Soviética en un momento determinado, digamos que en 1985, surge la pregunta de cómo y en qué forma los distintos factores de poder se vuelcan a uno u otro lado otorgando una ventaja potencial a uno u otro país, ¿Hasta qué punto la superior capacidad industrial —cualitativa y cuantitativa— de Estados Unidos compensa la probable inferioridad de sus fuerzas terrestres? ¿Cuáles son las respectivas fortalezas y debilidades de los altamente concentrados centros industriales y de población norteamericanos, con su gran vulnerabilidad a los ataques aéreos y su gran facilidad de comunicaciones, y las mismas preguntas para los dispersos centros rusos, parcialmente secretos en cuanto a su emplazamiento y carácter, todavía enfrentados a grandes dificultades en el transporte? ¿Qué poder obtiene la Unión Soviética de la situación de Europa occidental, expuesta a la penetración ideológica y militar desde el Oriente? ¿Cuánta es la debilidad soviética en su flanco Pacífico, tan expuesto a los ataques aéreos y navales? En términos de sus respectivas posiciones de poder, ¿qué significado tienen las operaciones pluralistas de grupos de servicios soviéticos en Estados Unidos y, por otro lado, la forzada homogeneidad de la opción pública soviética? ¿Cuál es el impacto sobre el poder nacional de Estados Unidos de la forma democrática de gobierno y de un sistema

económico no totalitario en comparación con el totalitarismo político y la organización económica de la Unión Soviética?

Estas y similares preguntas deben plantearse y responderse en todas las naciones que desempeñan un papel activo en el escenario internacional. La influencia relativa de los distintos factores sobre el poder nacional debe determinarse para todas las naciones que compiten con otras en el campo de la política internacional. Así, se debe saber si Francia es más fuerte que Italia y en qué aspectos. Se deben conocer las ventajas y vulnerabilidades, en términos de factores de poder, de India o China con respecto a la Unión Soviética, de Japón frente a Estados Unidos, de Argentina ante Chile, y así sucesivamente.

La tarea de computar el poder aún no se ha completado. A los efectos de lograr por lo menos una idea aproximada de la distribución del poder entre varias naciones, se deben proyectar al futuro las relaciones de poder, tal como parecen darse en un momento determinado de la historia. Para lograrlo no basta con preguntarse ¿cuáles son las relaciones de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética en este momento y cómo serán probablemente dentro de dos años? Las decisiones en cuestiones internacionales basadas, o referidas, en las relaciones de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética no admiten mediciones en períodos de dos años. Deben hacerse día a día. Y los cambios cotidianos, por más pequeños e imperceptibles que parezcan al comienzo, influyen en los factores que inciden en la formación del poder nacional, agregando una pizca de fortaleza en este lado y borrando un grano de poder del otro.

En la relativamente estable apoyatura de la geografía, la pirámide del poder nacional se levanta a través de diferentes gradaciones de inestabilidad hasta su cumbre, donde se encuentra con el elusivo elemento de la moral nacional. Todos los factores que hemos mencionado, con excepción de la geografía, se encuentran en un constante fluir, influyéndose unos a otros y recibiendo, a su vez, la influencia imprevisible de la naturaleza y del hombre. Juntos conforman la corriente del poder nacional, corriendo lentamente y alcanzando de pronto un gran caudal durante siglos, como en el caso de Inglaterra, o deslizándose empinadamente y cayendo abruptamente desde su cresta, como en el caso de Alemania, o moviéndose lentamente y enfrentando las incertidumbres del futuro, como en el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética. Dibujar el curso de esa corriente y de los diferentes afluentes que la componen, y prever los cambios de dirección y velocidad, es la tarea ideal del observador de la política internacional.

Como toda tarea ideal, es algo imposible de realizar. Incluso si los responsables de la política exterior de una nación poseyesen una sabiduría superior y un juicio infalible y pudieran recurrir a las fuentes de información más completas y confiables, siempre existirían algunos factores desconocidos que harían inexactos sus cálculos. Nunca estarían en condiciones de prever catástrofes naturales tales como hambrunas y epidemias, catástrofes producidas por el hombre, como guerras y revoluciones, así como tampoco inventos y descubrimientos, el auge y la desaparición de líderes intelectuales, militares y políticos, los pensamientos

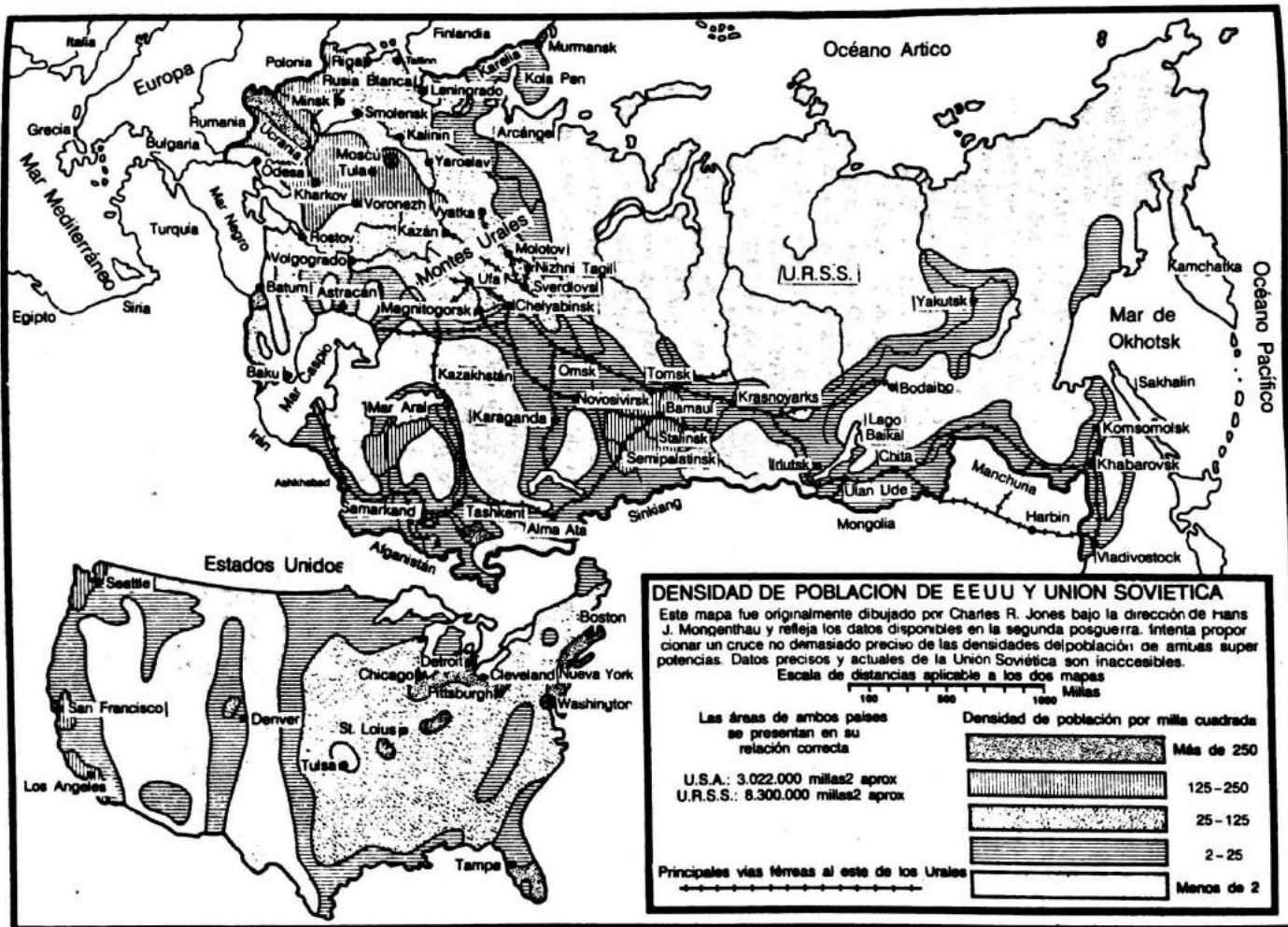
y actos de tales líderes, por no hablar de los imponderables de la moral nacional. En resumen, aun los hombres más sabios y mejor informados deberían enfrentarse a las contingencias de la historia y de la naturaleza. En realidad, la pretendida perfección del intelecto y de la información es imposible de lograr. No todos los hombres que informan a quienes toman las decisiones en los asuntos internacionales están bien informados y no todos los hombres que toman las decisiones son sabios. Por eso la tarea de estimar el poder relativo de las naciones en el presente y en el futuro sólo puede resolverse mediante una serie de corazonadas, de las cuales algunas seguramente habrán de ser erróneas, mientras que otras comprobarán, a la luz de los acontecimientos, su corrección. El éxito o el fracaso de una política exterior, en tanto dependa de las especulaciones sobre el poder, se determina por la importancia relativa de las corazonadas correctas o equivocadas que tuvieron los responsables de una política exterior determinada en una nación, como así también por las de aquellos que conducen la política exterior de otras naciones. A veces, los errores que se cometen en la estimación de las relaciones de poder por parte de una nación resultan compensados por los que comete otra. Así, el éxito de la política exterior de una nación puede atribuirse menos a la exactitud de sus propios cálculos que a los más grandes errores cometidos por la otra parte.

### **ERRORES TIPICOS EN LA EVALUACION**

Entre todos los errores en que pueden incurrir las naciones al evaluar el poder propio y el de otras naciones, tres tipos se presentan con frecuencia e ilustran bien las trampas intelectuales y los riesgos prácticos inherentes a tales evaluaciones, que requieren ulteriores discusiones. El primero de ellos ignora la relatividad del poder y suele considerar al poder de una nación en particular como absoluto. El segundo da por segura la permanencia de determinado factor que en el pasado ha desempeñado un rol decisivo, olvidando el cambio dinámico a que están sujetos la mayor parte de los factores de poder. El tercero atribuye a un solo factor una importancia decisiva, ignorando a todos los demás. Dicho de otro modo, el primer error consiste en no correlacionar el poder de otras; el segundo, en no correlacionar el poder real en determinado momento con el posible poder en determinado futuro; y el tercero, en no relacionar un factor de poder con los demás de la misma nación.

#### **El carácter absoluto del poder**

Cuando hablamos del poder de una nación diciendo que esa nación es poderosa o que es débil, siempre estamos haciendo una comparación. En otras palabras, el concepto de poder siempre es relativo. Cuando decimos que en la actualidad Estados Unidos es una de las dos naciones más poderosas de la tierra, lo que en realidad estamos diciendo es que si comparamos el poder de Estados Unidos con el de otras naciones, en



el estado que ostentan en la actualidad, encontraremos que es mayor que el de todas ellas, excepto una.

Uno de los más elementales y frecuentes errores que se cometen en el terreno de la política internacional consiste en ignorar este carácter relativo del poder y, en cambio, considerar el poder de una nación como si fuera absoluto. La evaluación del poder de Francia durante el lapso entre ambas guerras mundiales es un ejemplo al respecto. Al terminar la primera guerra mundial, Francia era la nación más poderosa de la tierra desde el punto de vista militar. Y así era considerada hasta determinado momento de 1940, cuando su real debilidad militar resultó obvia luego de una aplastante derrota. Los titulares de los diarios desde el comienzo de la segunda guerra mundial, en setiembre de 1939, hasta la derrota francesa, en el verano de 1940, relatan con mucha elocuencia la historia de ese error conceptual acerca del poderío militar francés. Durante el período llamado de la falsa guerra, se pensaba que los ejércitos alemanes no osarían atacar a Francia en virtud de la superioridad militar de ésta, y en varias ocasiones corrió la noticia de que los franceses habían roto las líneas militares alemanas. En la raíz de ese error yacía el falso concepto de que el poder militar francés no era relativo con respecto al de otras naciones, sino algo absoluto. Tomada en sí misma, la fortaleza militar francesa fue la misma en 1939 y en 1919; por eso, en 1939, se consideraba a Francia tan fuerte como lo había sido en 1919.

El error fatal de esa evaluación consiste en que ignora el hecho de que en 1919 Francia era la potencia militar más poderosa de la tierra solamente en la comparación con otras naciones, entre las cuales su más cercana competidora, Alemania, había sido derrotada y desarmada. Para decirlo de otro modo, la supremacía de Francia como potencia militar no era una cualidad intrínseca de la nación francesa que podía ser comprobable del mismo modo en que se detectan las características de la población francesa o de su ubicación geográfica o de sus recursos naturales. Por el contrario, aquella supremacía era el resultado de una peculiar configuración del poder, esto es, de la superioridad comparativa de Francia como potencia militar frente a otras naciones. La propia calidad del ejército francés no había mermeado entre 1919 y 1939. Medido en número y calidad de tropas, artillería, aviones e infraestructura administrativa, el poderío militar francés no se había deteriorado. Por eso aun un observador tan lúcido y experto en asuntos internacionales como Winston Churchill, al comparar el ejército francés de fines de la década del '30 con el del '19, pudo declarar en 1937 que ese ejército era la única salvaguardia de la paz internacional.

Churchill, y muchos de sus contemporáneos, comparaban el ejército francés de 1937 con el de 1919, que había ganado su reputación mediante la comparación con el ejército alemán del mismo año, en vez de establecer la comparación entre el ejército francés de 1937 con su par alemán del mismo año. Esta comparación habría demostrado que la configuración de poder imperante en 1919 se había revertido hacia fines de la década del '30. Si bien la infraestructura militar francesa era esencialmente tan buena como lo había sido en 1919, ahora la alemana era considerablemente superior. Aun siendo de la mejor calidad, ningún estudio

del poderío militar francés habría podido revelar lo que surgía claramente de la simple comparación de las capacidades relativas de fuerza militar tanto de franceses como de alemanes; se habrían evitado así graves errores en la apreciación de las respectivas capacidades militares y políticas.

Una nación que en un momento determinado de su historia se encuentra en la cúspide del poder resulta particularmente expuesta a la tentación de olvidar que todo poder es relativo. Verdaderamente parece pensar que esa superioridad que ha logrado es una cualidad absoluta que sólo puede perder mediante la estupidez, o la negligencia en el cumplimiento de sus deberes. Una política externa basada sobre tales supuestos corre graves riesgos, ya que pasa por alto el hecho de que el poder superior de esa nación es sólo en parte resultado de sus propias cualidades; en buena medida es el producto de las cualidades de otras naciones.

El predominio de Inglaterra desde fines de las guerras napoleónicas hasta el comienzo de la segunda guerra mundial se debió principalmente a la protección que le brindaba su ubicación insular con respecto a cualquier ataque y al control casi monopolístico que ejerció en las principales líneas marítimas del mundo. Durante ese lapso de su historia, en comparación con otras naciones, Inglaterra contó con dos ventajas de las que carecieron las demás. La ubicación insular de Inglaterra no ha cambiado y su marina aún sigue siendo una de las más poderosas de la tierra. Pero otras naciones han logrado armas, como las nucleares y los misiles teleguiados, que reducen en gran medida las dos ventajas sobre las que se cimentó el poderío de Inglaterra. Este cambio en la posición de poder proyecta luz sobre el trágico dilema que debió enfrentar Neville Chamberlain en los años previos a la segunda guerra mundial. Chamberlain entendió la relatividad del poder inglés. Supo que ni siquiera una victoria en la guerra podía detener su declinación. Fue una ironía del destino que los intentos de Chamberlain por evitar el conflicto a cualquier precio llevaran a la inevitabilidad de la contienda y que se viera obligado a declarar la guerra que sabía iba a destruir el poderío inglés. No obstante, es preciso reconocer la sabiduría del gobierno inglés que, desde el fin de la segunda guerra mundial, ha emprendido una política exterior muy consciente del descenso experimentado por el poder relativo inglés con respecto al poder de otras naciones. Los hombres de Estado británicos han advertido el hecho de que si bien su marina continúa siendo tan fuerte como lo era hace diez años, y el canal sigue tan ancho y turbulento como lo fue siempre, otras naciones han aumentado su poder hasta el extremo de restar mucha efectividad a aquellos dos elementos clásicos del poder inglés.

#### **El carácter permanente del poder**

El segundo error típico que afecta la evaluación del poder nacional tiene relación con el primero, pero procede de una operación intelectual diferente. No obstante tener bien en claro la relatividad del poder, la eva-

luación de un factor, o de una relación de poder, puede basarse en la suposición de que es inmune al cambio.

Ya hemos tenido ocasión de referirnos a los errores de cálculo que hacia 1940 llevaban a considerar a Francia como la primera fuerza militar de la tierra. Quienes sostenían esta opinión hicieron del poder militar francés, tal como se había configurado hacia fines de la primera guerra mundial, una cualidad permanente de Francia, aparentemente inmune a los cambios históricos, olvidando que el surgimiento de ese poder en la década del '20 fue el resultado de la comparación y que también por comparación debía ser probado para averiguar su verdadera calidad en 1940. A la inversa, cuando la real debilidad de Francia se tradujo en derrotas militares, tanto en suelo francés como fuera de él se desarrolló la tendencia a considerar aquella debilidad como algo permanente. Entonces se trató a Francia con descuido y desdén, como si estuviera condenada a ser débil para siempre.

La evaluación del poder ruso reconoce una trayectoria similar, aunque con un orden histórico diferente. Desde 1917 hasta la batalla de Stalingrado, en 1943, la Unión Soviética fue tratada como si su debilidad de comienzos de la década del '20 estuviera destinada a persistir independientemente de los cambios que pudieran ocurrir en otros campos. Así, la misión inglesa enviada a Moscú en el verano de 1939 para celebrar una alianza con la Unión Soviética en vista de la inminencia de la guerra con Alemania, concibió su tarea con una perspectiva sobre el poder ruso que sólo se habría justificado diez o veinte años antes. Este error de cálculo se convirtió en uno de los más importantes factores del fracaso de la misión. Por otra parte, inmediatamente después de la victoria de Stalingrado y bajo el impacto de la agresiva política exterior de la Unión Soviética, amplios sectores de opinión consideraron como un dogma la permanente invencibilidad de la Unión Soviética y su permanente predominio sobre Europa.

Existe una inclinación aparentemente inerradicable en nuestra actitud hacia los países latinoamericanos, al suponer que la imbatible superioridad del coloso del norte, que ha existido desde que las naciones del hemisferio occidental lograron su independencia, era casi una ley natural a la que las tendencias demográficas, la industrialización o los desarrollos políticos y militares podían llegar a modificar, pero nunca a alterar básicamente. Análogamente, se observa que desde hace siglos la historia política del mundo ha estado determinada por miembros de las razas blancas, en tanto las razas de color eran, a lo sumo, el objetivo de esa historia; resulta difícil para los integrantes de todas las razas visualizar una situación en la que la supremacía política de las razas blancas deje de existir y en la que, efectivamente, la relación entre las razas pueda incluso revertirse. La demostración de un poder militar aparentemente irresistible ejerce una extraña fascinación en las mentes de aquellos más inclinados a las apresuradas profecías que a los análisis cautelosos. Les hace creer que la historia ha llegado a un punto de congelamiento y que los actuales detentadores de un poder imbatible continuarán disfrutándolo mañana y pasado. Así, en 1940 y 1941, cuando el poder alemán había llegado a su cúspide, se creía —profunda y amplia-

mente— que el dominio alemán sobre Europa se había establecido para siempre. Cuando la oculta fortaleza de la Unión Soviética despuntó en el mundo hacia 1943, Stalin fue saludado como el futuro amo de Europa y Asia. En los años de posguerra, el monopolio norteamericano de la bomba atómica dio pie para que surgiera el concepto del "siglo norteamericano", especie de dominio mundial apoyado en su imbatible poder.<sup>1</sup>

Las raíces de todas estas tendencias a considerar el carácter absoluto del poder o a dar por perpetua a cualquiera de sus configuraciones particulares, se encuentran en el contraste entre el dinámico y siempre cambiante carácter de las relaciones de poder entre las naciones, por una parte, y en el apetito del intelecto humano por la certeza y la seguridad bajo la forma de respuestas definitivas. Enfrentados a las contingencias, ambigüedades e incertidumbres de las situaciones internacionales, buscamos una comprensión definida de los factores de poder sobre los que se basa nuestra política exterior. Todos nos encontramos en la posición de la reina Victoria, quien tras haber destituido a Palmerson, cuyas impredecibles maniobras en la escena internacional la habían exasperado, le pidió a su nuevo Primer Ministro John Russell "un programa regular que comprenda esas diferentes relaciones con las demás potencias". Las respuestas que recibimos no siempre han de ser tan sabias como la que John Russell expresó a la reina Victoria: "Es muy difícil establecer principios de los que a menudo no haya que apartarse".<sup>2</sup> Sin embargo, una mal encaminada opinión pública sólo se muestra dispuesta a censurar a los estadistas que incurren en tales apartamientos de los principios, ignorando la distribución del poder y la posibilidad de que ese alejamiento sea más una virtud que un vicio.

Lo que el observador de la política internacional necesita a los efectos de reducir a un mínimo los inevitables errores en sus cálculos de poder es una imaginación creativa inmune a la fascinación que tan fácilmente imparten los factores de poder preponderantes en el momento, capaz de apartar las supersticiones, una imaginación abierta a las posibilidades de cambio que ofrece la dinámica de la historia. Una imaginación creativa de este tipo sería capaz de ese logro intelectual supremo que consiste en detectar bajo la superficie de las actuales relaciones de poder los desarrollos germinales del futuro, combinando el conocimiento de lo que es con la corazonada de lo que sería posible y condensando todos estos hechos, síntomas e incógnitas en un mapa de las probables tendencias futuras que no tenga demasiada variación con lo que realmente ocurrirá.

<sup>1</sup> La víctima contemporánea más espectacular de la falacia del carácter permanente del poder es James Burnham. Véase George Orwell, "Second Thoughts on James Burnham", *Polemics*, N.º 3, mayo de 1946, pág. 13 y siguientes; también, "James Burnham Rides Again", *Antioch Review*, vol. 7, N.º 2, verano de 1947, pág. 315 y siguientes.

<sup>2</sup> Robert W. Seton Watson, *Britain in Europe, 1789-1914*, The Macmillan Company, Nueva York, 1937, pág. 53.



### La falacia del factor único

El tercer error típico al estimar el poder de distintas naciones —atribuir a un factor único una importancia dominante, en detrimento de los demás factores— encuentra la mejor ilustración en tres de sus manifestaciones más consecuentes en los tiempos modernos: la geopolítica, el nacionalismo y el militarismo.

#### La geopolítica

La geopolítica es una pseudociencia que erige el factor de la geografía en un absoluto que supuestamente determina el poder y, a partir de allí, el destino de las naciones. Su concepción básica es el espacio. Sin embargo, mientras el espacio es estático, las poblaciones que viven dentro de esos espacios son dinámicas. Según la geopolítica, es una ley histórica que los pueblos deben expandirse mediante "la conquista del espacio" o perecer, y que el poder relativo de las naciones se encuentra determinado por la mutua relación con respecto al espacio conquistado. Esta concepción básica de la geopolítica fue escrita inicialmente por sir Halford Mackinder en el documento "The Geographical Pivot of History", y leído ante la Royal Geographical Society de Londres en 1904. "Si atendemos a este rápido repaso de las más anchas corrientes de la historia, ¿no resulta evidente cierta persistencia de las relaciones geográficas? El pivote de la política mundial ¿no es acaso esa vasta región euroasiática inaccesible a los barcos, pero abierta en la antigüedad a los nómades ecuestres y hoy en proceso de ser surcada por vías férreas? Esta es la región clave del mundo; se extiende desde el Volga hasta el Yangtsé y desde los Himalayas hasta el océano Ártico. Fuera de esa región pivote, en una gran media luna interna, están Alemania, Austria, Turquía, India y China, y en la media luna externa, Gran Bretaña, Sudáfrica, Australia, Estados Unidos, Canadá y Japón. La «Isla mundial» está compuesta por los continentes de Europa, Asia y África, y a su alrededor se agrupan las regiones más pequeñas. De esta estructura geográfica de la geopolítica mundial se extrae la conclusión de que "quien manda en Europa oriental manda en la región clave; quien manda en la región clave manda en la «Isla mundial»; quien manda en la «Isla mundial» manda en el mundo".<sup>3</sup>

Basándose en este análisis, Mackinder previó la emergencia de Rusia, o de cualquier otra nación que llegara a controlar el territorio descrito antes, como potencia mundial preponderante. Bajo el liderazgo del general Haushofer, quien ejerció una importante influencia sobre los cálculos de poder y en las políticas exteriores del régimen nazi, los geopolíticos alemanes fueron más específicos. Postularon una alianza con la Unión Soviética o la conquista de Europa oriental como medios para

hacer de Alemania la potencia preponderante del mundo. Resulta obvio que este postulado no puede inferirse directamente de la premisa geopolítica. Esta sólo nos dice qué espacio —en función de su ubicación relativa con respecto a otros espacios— está destinado a alojar al amo del mundo. No nos dice en qué nación particular recaerá esa supremacía. Por eso, la escuela geopolítica alemana, ansiosa de demostrar que era misión del pueblo alemán conquistar la región clave, la sede geográfica para el dominio del mundo, combinó la doctrina geopolítica con el argumento de la presión de la población. Los alemanes eran "un pueblo sin espacio" y el "espacio vital" que debían tener para vivir significaba una tentación para que se conquistaran las estepas vacías de Europa oriental.

Tal como surge en los escritos de Mackinder y Fairgrieve, la geopolítica ha proporcionado un cuadro válido de uno de los aspectos que integran la realidad del poder nacional, cuadro desde la perspectiva exclusiva, y por lo tanto distorsionadora, de la geografía. En manos de Haushofer y sus discípulos, la geopolítica se convirtió en una especie de metafísica política para ser usada como arma ideológica al servicio de las pretensiones nacionales de Alemania.<sup>4</sup>

#### Nacionalismo

La geopolítica consiste en el intento de entender el problema del poder nacional exclusivamente en términos geográficos; en el transcurso de ese proceso degenera en una metafísica política sustentada por una jerga pseudocientífica. El nacionalismo trata de explicar el poder nacional exclusivamente, o por lo menos preponderantemente, en términos del carácter nacional; en el transcurso de ese proceso degenera en una metafísica política del racismo. Del mismo modo que la ubicación geográfica es para el geopolítico el factor determinante del poder nacional, la pertenencia a una nación es para el nacionalista un determinante similar. La pertenencia a una nación puede definirse en términos de lenguaje, cultura, origen común, raza o por la decisión de los individuos de pertenecer a una nación. Pero más allá de cómo sea definida, la pertenencia siempre implicará en su esencia compartir ciertas cualidades, conocidas como carácter nacional, que tienen en común los integrantes de una determinada nación y que los diferencian de los integrantes de otras naciones. El mantenimiento del carácter nacional y, más particularmente, el desarrollo de sus facultades creativas es la tarea suprema de la nación. Para cumplir con esta tarea, la nación necesita poder que la proteja contra otras naciones y que estimule su propio desarrollo. Dicho de

<sup>3</sup> Las connotaciones ideológicas de aislamiento y solidaridad del hemisferio occidental están emparentadas con la geopolítica en el sentido que derivan de una concepción de la política internacional basada en factores geográficos distorsionados o ficticios. La distorsión del aislacionismo ya ha sido señalada en el texto; para el carácter ficción de la unidad geográfica en el hemisferio occidental, véase Eugene Staley, "The Myth of the Continents", en *Compass of the World*, editado por Hans W. Weigert y Vilhjalmur Stefansson, The Macmillan Company, Nueva York, 1944, págs. 89-108.

<sup>4</sup> Sir Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1919, pág. 150.

otro modo, la nación necesita un Estado. "Una nación-un Estado" se convierte así en el postulado político del nacionalismo; la nación-Estado es su ideal.

Pero si bien la nación necesita el poder del Estado para proveer a su mantenimiento y desarrollo, el Estado, a su vez, necesita a la comunidad nacional a los efectos de mantener e incrementar su poder. Particularmente en la filosofía nacionalista alemana —en los escritos de Fichte y Hegel, por ejemplo— el carácter o espíritu nacional aparece como el alma, y la organización política del Estado como el cuerpo de la comunidad nacional, la que requiere de ambos a los efectos de cumplir con su misión entre las demás comunidades nacionales. El sentido de afinidad, la participación en una cultura y en una tradición comunes, la conciencia de un destino común, que son la esencia del sentimiento nacional y del patriotismo, son transformados por el nacionalismo en un misticismo político dentro del que la comunidad nacional y el Estado se convierten en entidades sobrehumanas, distintos y superiores a los miembros individuales de la comunidad, acreedores de lealtad absoluta, y, como los ídolos de la antigüedad, merecedores de sacrificios de hombres y bienes.

El misticismo alcanza su apogeo en la celebración racista del carácter nacional. En este punto, la nación se identifica con una entidad biológica, la raza, la que, en la medida en que se mantenga pura, producirá el carácter nacional en todo su vigor y esplendor. La dilución de la raza mediante mezclas con elementos extraños a ella corrompe el carácter de la nación y, consecuentemente, debilita el poder del Estado. La homogeneidad de la nación y la pureza de la raza se colocan así en la verdadera esencia del poder nacional y, para beneficio de éste, las minorías nacionales deben ser absorbidas o expulsadas. Al fin, el carácter nacional de la propia nación comienza a ser visto como el repositorio de todas esas cualidades —coraje, lealtad, disciplina, industria, resistencia, inteligencia y facultad de liderazgo— cuya posesión justifica el ejercicio de un poder supremo sobre otras naciones y que, al mismo tiempo, hace posible el ejercicio de semejante poder. La sobreestimación de las cualidades de la propia nación, que es característica de todos los nacionalismos, lleva desde el concepto de raza dominante hasta una verdadera idolatría del carácter nacional destinado a mandar en el mundo. En virtud de estas cualidades consigue un poder potencial como para ejercer un dominio mundial y es tarea de los estadistas y conquistadores militares transformar esas adormecidas potencialidades en realidades de imperio mundial.

Los desbordes intelectuales y políticos del nacionalismo, y de su apéndice, el racismo, han impactado y causado repulsión en la mentalidad no nacionalista en un grado mucho mayor aún que los desbordes de la geopolítica. Los de esta última se limitaron principalmente a Alemania y se perpetraron en un lenguaje esotérico. Por el contrario, los del nacionalismo son la excrecencia lógica de una religión secular que si bien ha arrastrado en su fanatismo de guerras santas de exterminio, esclavitud y conquista mundial a sólo algunos países, ha sabido dejar

su semilla prácticamente en todas partes. A partir del hecho de que el nacionalismo ha proclamado al carácter nacional como pivote de su filosofía política, de su programa y de su acción, los observadores críticos frecuentemente han tendido a irse al otro extremo negando la existencia de un carácter nacional. En el intento de demostrar la esencia mítica y subjetiva del nacionalismo, han tratado de mostrar, con ansiedad, que su discutible base empírica —el carácter nacional— no es más que un mito.

Se puede coincidir fácilmente con los críticos del nacionalismo y del racismo en que la discutida e inevitable determinación del carácter nacional mediante la "sangre" —esto es, las características biológicas comunes de los integrantes de ciertos grupos— es una elaboración política sin base alguna en los hechos. También se puede estar de acuerdo en que la permanencia absoluta del carácter nacional, como derivación de las cualidades inmutables de una raza pura, pertenece al reino de la mitología política. La existencia de Estados Unidos como nación con su gran capacidad de asimilación proporciona una prueba convincente acerca de la falacia de ambas afirmaciones. Sin embargo, negar de plano la existencia del carácter nacional y su relación con el poder nacional es algo que va contra los datos de la realidad, de los que hemos dado algunos ejemplos.<sup>3</sup> Tal negación sería un error no menos craso para una correcta evaluación del poder de una nación en relación a otras que la deificación nacionalista del carácter nacional.

#### *Militarismo*

El militarismo incurre en el mismo tipo de error con respecto a los aprestos militares que hemos visto cometer a la geopolítica y al nacionalismo con respecto a la geografía y al carácter nacional. El militarismo es la concepción que supone que el poder de una nación consiste, primaria y a veces exclusivamente, en la fuerza militar que posea, concedida especialmente en términos cuantitativos. Los ejércitos más grandes, las armadas más poderosas, las mayores y más rápidas fuerzas aéreas, la superioridad en cantidad de armas nucleares, pasan a ser los factores predominantes si no los exclusivos, los símbolos del poder nacional.

Naciones cuya capacidad militar se apoya en la marina antes que en la superioridad de su ejército permanente llegaron a aborrecer el militarismo alemán, francés o soviético, sin advertir que ellas mismas desarrollaban un particular tipo de militarismo. Influidas por escritores como Mahan, enfatizaron más allá de toda proporción la importancia, el tamaño y la calidad de sus marinas a los efectos del poder nacional. En Estados Unidos existe una amplia tendencia a sobrevalorar los aspectos tecnológicos de la preparación militar, como pueden ser la velocidad y calidad de los aviones y la singularidad de las armas atómicas. El alemán promedio se engañó con las masas de soldados que marchaban a paso de ganso. El ruso promedio experimenta la supremacía

<sup>3</sup> Véase capítulo 9, apartado "Carácter nacional".

del poder soviético, basándose en el espacio y la población, ante las multitudes que ocupan la vastedad de la Plaza Roja durante el día de los trabajadores. El inglés típico solía perder el sentido de la proporción en presencia de las formas gigantescas de un acorazado. Muchos norteamericanos sucumbían a la fascinación que emanaba del "secreto" de la bomba atómica. Todas estas actitudes hacia los preparativos militares incurrían en el error común de creer que lo único que cuenta, o por lo menos lo que más cuenta a los efectos del poder de una nación, es el factor militar concebido en términos de número y calidad de hombres y armas.<sup>4</sup>

El error militarista conduce inevitablemente a la ecuación del poder nacional con la fuerza material. Hablar en voz alta y llevar un garrote grande, según el famoso dicho de Theodore Roosevelt, es el método preferido de la diplomacia militarista. Los sostenedores de esta metodología ignoran que a veces es más hábil hablar en voz baja y mostrar un garrote grande y que en otras resulta más conveniente aún dejar el garrote en casa para cuando se necesite. En su encandilamiento con los aspectos de la fuerza militar, el militarismo se muestra desdeñoso con respecto a los intangibles del poder. Sin ellos, una nación poderosa podrá atemorizar a otras naciones como para que se rindan o podrá conquistarlas mediante el empleo de una fuerza arrolladora, pero no podrá gobernar lo que ha conquistado, porque no conseguirá la voluntaria aceptación de su gobierno. En suma, el poder del militarismo deberá tender a atemperarse en una autorrestricción que procure efectivizar el poder nacional mediante el no empleo de la capacidad militar. Los fracasos de Esparta, Alemania y Japón comparados con los triunfos de las políticas romana y británica en lo concerniente a la consolidación de un imperio, muestran los desastrosos resultados prácticos de ese error intelectual que llamamos militarismo.

Así, el error del militarismo confiere nueva nitidez a la estructura y contornos del poder nacional. El militarismo es incapaz de entender la paradoja de que un máximo de poder material no necesariamente significa un máximo de poder nacional (y en esto consiste la esencia de su error). Una nación que vuelca a la arena de la política internacional el máximo del poder material que haya sido capaz de acumular,

<sup>4</sup> Este aspecto del militarismo está muy bien descrito en R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1920, pág. 44. "El militarismo es la característica no de un ejército, sino de una sociedad. Su esencia consiste no en una cualidad o escala particular de la preparación militar, sino en una mentalidad, la que al concentrarse en un elemento particular de la vida social, finalmente termina exaltándolo hasta el punto de convertirse en el árbitro de todos los demás. El propósito para el cual existen las fuerzas armadas se olvida. Existen por su propio derecho y no necesitan justificación alguna. En vez de ser consideradas como un instrumento necesario en un mundo imperfecto, son elevadas a la categoría de objeto de veneración supersticiosa, como si el mundo fuera un lugar pobre e insipido sin ellas. Así, las instituciones políticas, los compromisos sociales, el intelecto, la moral y la religión se incluyen en un molde hecho para cumplir con una actividad, que en una sociedad sana es una actividad subordinada, como la policía o la vigilancia de las prisiones o la limpieza del alcantarillado, pero que en un Estado militarista es una especie de símbolo místico de la propia sociedad. El militarismo es el culto a un fetiche. Es la postración del alma humana y la laceración de los cuerpos como medio para aplacarlo". Reproducido con autorización del editor.

se encontrará con que sus competidores realizan un esfuerzo máximo para tratar de igualar o sobrepasar ese poder. Comprobará que no tiene amigos, sino vasallos y enemigos. Desde la emergencia del moderno sistema estatal en el siglo xv, ninguna nación ha conseguido imponer su voluntad al resto del mundo desplegando solamente su fuerza material. Ninguna nación que haya transitado las vías del militarismo ha sido lo suficientemente fuerte como para quebrar la resistencia combinada de otras naciones, reunidas precisamente por el temor que experimentaron ante la inicial superioridad material.

La única nación que en los tiempos modernos pudo mantener una continua posición de predominio, la debió a una rara combinación de poder superior potencial, a la reputación de esa superioridad y al intrépido empleo de ese poder superior. Así, Inglaterra fue capaz, por una parte, de sobreponerse a todos los desafíos que sufrió su supremacía merced a los aliados que su autolimitación le había procurado, los que en consecuencia contribuyeron a hacerla efectivamente superior. Por otra parte, pudo minimizar los incentivos para el desafío puesto que su superioridad no amenazaba la existencia de otras naciones. Cuando Inglaterra se encontró en el umbral de su mayor poderío, atendió las advertencias de su más grande pensador político, advertencias tan actuales hoy en día como cuando fueron formuladas en 1793:

Entre los recaudos que deben tomarse contra la ambición, no estaría de más adoptar algunos contra nosotros mismos. Debo decir francamente que temo a nuestro propio poder y a nuestra propia ambición. Temo que se nos tema demasiado. Es ridículo decir que no somos hombres y que, en cuanto tales, nunca hemos deseado engrandecernos de un modo o de otro. ¿Podemos decir en este preciso momento que no nos hemos engrandecido mediante la envidia? Estamos en posesión de casi todo el comercio del mundo. Nuestro imperio en la India es algo tremendo. Si estuviéramos en condiciones no sólo de tener todo ese ascendiente en el comercio, sino de ser absolutamente capaces, sin el menor control, de mantener el comercio de todas las demás naciones totalmente dependiente de nuestro antojo, ¿podríamos decir que no abusaríamos de este asombroso y sin par poder? Pero todas las otras naciones pensarían que sí abusaríamos. Y sería inevitable que, tarde o temprano, este estado de cosas produjese una combinación en contra de nosotros que terminaría en nuestra ruina.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Edmund Burke, "Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France", *Works*, vol. IV, Little, Brown and Company, Boston, 1899, pág. 457.

# CUARTA PARTE

---

*Limitaciones al  
Poder Nacional:  
el Equilibrio  
del Poder*

---

## 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 poder<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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 descrito como un sistema de "poder compensado".<sup>3</sup> También se aplica a la sociedad como conjunto. Así buscamos el

<sup>2</sup> 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 automático 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 devienen en una apatía moral y en orgías de autoindulgencia. Casi no hay tendencia 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.

<sup>3</sup> 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 tomara 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 descrito 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 N.º 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".<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 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 indesafiado— 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.

Vease 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. Vease también *The Cambridge Modern History*, vol. V, The Macmillan Co., Nueva York, 1908, pág. 276.

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

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 supeditada 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.

<sup>7</sup> *The American Commonwealth*, The Macmillan Company, Nueva York, 1981, vol. 1, págs. 391-91.

<sup>8</sup> *The Republic*, The Viking Press, Nueva York, 1944, págs. 190-91.

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 sobrepasar 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.<sup>7</sup>

El N° 51 de *The Federalist* revela la estructura de poder de este "equilibrio dinámico" o "paralelogramo móvil de fuerza", como lo denominara Charles A. Beard:<sup>8</sup> "... 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 intromisión de otros... Las provisiones para la defensa deben

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".

Con solo cambiar la terminología de la política internacional por los conceptos empleados en *The Federalist* o por lord Bryce 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?

## 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.

\* *Ibid.* Cf. también John C. Calhoun, "A Disquisition on Government", en *The Works of John C. Calhoun*, A. S. Johnston, Columbia, 1851, vol. 1, págs. 35-36 y 38-39.

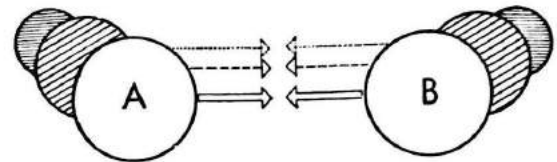


En tales situaciones es donde el equilibrio del poder opera y cumple sus funciones típicas. En el modelo de oposición directa, el equilibrio de poder resulta directamente del deseo de cada nación de ver cómo sus políticas prevalecen sobre las políticas de otras naciones. A tratar de aumentar su poder 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 platillos 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 perpetuos 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.

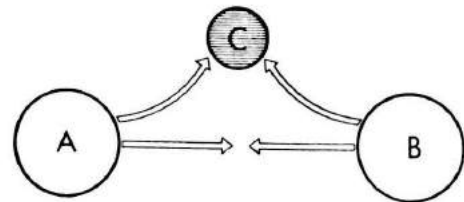
En virtud del carácter esencialmente inestable y dinámico del equilibrio, que no es inestable y dinámico por accidente o solamente a veces, sino por naturaleza y siempre, la independencia de las naciones afectadas también es esencialmente precaria y está en constante peligro. Sin embargo, también aquí 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:

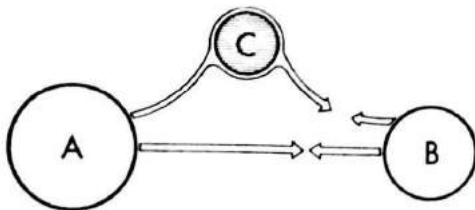


**El modelo de la competencia**

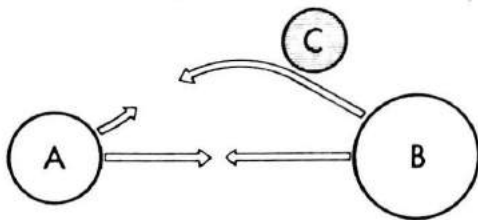
En el otro modelo, el de la competencia, la mecánica del equilibrio de poder es idéntica a la que acabamos de ver. El poder de A necesario para dominar a C frente a la oposición de B, es balanceado, si no superado, por el poder de B, mientras, a su vez, el poder de B para lograr dominio sobre C se encuentra 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 intrusión de A o de B. La independencia de C es una verdadera función de las relaciones de poder existentes entre A y B.



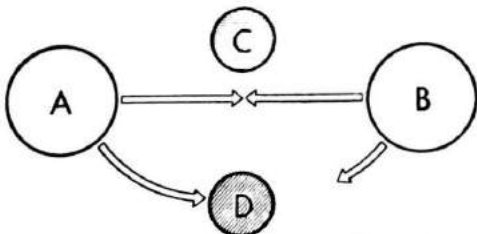
Si estas relaciones toman un sesgo decisivo en favor de la nación imperialista —es decir, A—, la independencia de C se verá comprometida de inmediato:



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 príncipes (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.<sup>10</sup>

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-

<sup>10</sup> *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 equilibramiento del poder puede conseguirse mediante la disminución del peso de la parte más fuerte o a través del incremento de la más liviana.

#### **DIVIDE Y GOBIERNA**

El primer método ha logrado su expresión clásica, además de la imposición de condiciones onerosas en los tratados de paz y en la incitación a la traición y a la revolución, en el lema "divide y gobierna". De este expediente se han valido las naciones que han tratado de conseguir o de mantener la debilidad de sus competidores impidiéndoles que se unieran. Las políticas más consistentes e importantes de esta clase en los tiempos modernos fueron las de Francia con respecto a Alemania y la política de la Unión Soviética frente al resto de Europa. Desde el siglo XVII hasta fines de la segunda guerra mundial, un principio invariable de la política francesa consistió en favorecer la división del imperio germano en varios pequeños Estados independientes y en evitar la coalición de esos Estados en una nación unificada. El apoyo de Richelieu a los príncipes protestantes de Alemania, a la Confederación del Rin por parte de Napoleón I, a los príncipes del sur de Alemania por Napoleón III, a los frustrados movimientos separatistas después de la primera guerra mundial o la oposición a la unificación alemana luego de la segunda guerra mundial, son todos hechos que tienen por común denominador la atención al equilibrio de poder en Europa, el que Francia consideraba amenazado por un Estado alemán fuerte. Del mismo modo, 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 fortaleza individual de las naciones europeas en un "bloque occidental", daría a los

enemigos de la Unión Soviética un poder tal que llegaría a poner en peligro su seguridad.

El otro modo de equilibrar el poder de varias naciones consiste en agregar fortaleza a la nación más débil. Este método puede realizarse de dos modos: B puede aumentar su poder lo suficiente como para compensar, si no sobrepasar, el poder de A y viceversa; o B puede unir su poder al de todas las naciones que tienen idénticas políticas con respecto a A, en cuyo caso A podrá unir su poder con todas las naciones que persiguen idénticas políticas con respecto a B. La primera alternativa encuentra ejemplificación tanto en la política de compensaciones y en la carrera armamentista como en el desarme; la segunda, en la política de alianzas.

### COMPENSACIONES

Las compensaciones de naturaleza territorial fueron un recurso común en los siglos XVIII y XIX a los efectos de mantener el equilibrio de poder que había sido, o estaba a punto de ser, modificado por las adquisiciones territoriales de una nación. El Tratado de Utrecht de 1713, que cerró la guerra de sucesión española, reconoció por primera vez expresamente el principio del equilibrio de poder fundado en compensaciones territoriales. Dispuso la división de muchas de las posesiones españolas, tanto europeas como coloniales, entre los Habsburgo y los Borbones *ad conservandum in Europa equilibrium*, según lo establece el propio Tratado.

Los tres repartos de Polonia —en 1772, 1793 y 1795—, que en cierto sentido marcan el fin del período clásico del equilibrio del poder, por razones que discutiremos adelante<sup>1</sup> reafirmaron su esencia al actuar bajo la guía del principio de compensación. Puesto que las adquisiciones territoriales individuales por parte de cualquiera de las tres naciones interesadas —Austria, Prusia y Rusia— a costa de Polonia con exclusión de las demás habrían quebrado el equilibrio de poder, las tres naciones acordaron dividir el territorio polaco de tal modo que la distribución de poder resultante fuera aproximadamente igual a la existente antes del reparto. En el tratado de 1772 entre Austria y Rusia también fue estipulado que "las adquisiciones... deberían ser completamente iguales y que la porción de cada uno no podía exceder la porción del otro".

La fertilidad del suelo y el número y la calidad de las poblaciones afectadas pasaron a ser parámetros objetivos mediante los cuales determinar el incremento del poder que recibía cada nación mediante esta forma de anexión de territorio. Mientras durante todo el siglo XVIII este parámetro fue crudamente aplicado, el Congreso de Viena estableció un refinamiento de esta política de compensaciones al designar en 1815 una comisión estadística encargada de evaluar los territorios según criterios de número, calidad y tipo de población.

<sup>1</sup> Véase el comienzo del capítulo 14.

En la última parte del siglo XIX y comienzos de este siglo, el principio de compensación fue otra vez aplicado deliberadamente a la distribución de territorios coloniales y para la delimitación de esferas de influencia coloniales o semicoloniales. Durante ese período, África fue en particular el objeto de numerosos tratados para delimitar las esferas de influencia de las grandes potencias coloniales. Así, la competencia entre Francia, Inglaterra e Italia por el dominio de Etiopía se resolvió provisionalmente, según el modelo del reparto de Polonia, mediante el tratado de 1906, el que dividió el país en tres esferas de influencia con el propósito de establecer en la región un equilibrio de poder entre las tres naciones involucradas. Del mismo modo, la rivalidad entre Inglaterra y Rusia con respecto a Irán llevó al Tratado anglo-ruso de 1907, que establecía esferas de influencia para las partes signatarias y otra esfera neutral bajo exclusivo dominio de Irán. En este caso la compensación no consiste en la abierta cesión de soberanía territorial, sino más bien en la reserva de ciertos territorios para la explotación comercial, la penetración política o militar o el eventual establecimiento de la soberanía de alguna otra nación. En otras palabras, una nación particular, sin ejercer la titularidad del territorio en cuestión, tiene el derecho de operar dentro de su esfera de influencia sin competencia u oposición de otra nación. Esta otra, a su vez, tiene el derecho de reclamar para su propia esfera de influencia la misma abstención por parte de la primera.

A pesar de que el principio de compensación no sea deliberadamente aplicado, como ocurrió con los tratados antes mencionados, nunca se halla ausente de los acuerdos políticos —territoriales o de otro tipo— que se hacen dentro de un sistema de equilibrio de poder. En un sistema semejante, ninguna nación estará de acuerdo en conceder ventajas políticas a otra nación sin la expectativa —que puede estar bien o mal fundada— de recibir a cambio ventajas proporcionales a las otorgadas. El desarrollo de las negociaciones diplomáticas que concluyen en acuerdos políticos no es otra cosa que el principio de compensación en su forma más general y, como tal, se encuentra orgánicamente conectado con el equilibrio del poder.

### ARMAMENTOS

No obstante, el principal medio de que se vale una nación para ejercer el poder a su disposición, o para mantener o restablecer el equilibrio del poder, es el armamento. La carrera armamentista mediante la que una nación A trata de no verse relegada, y si es posible sobrepasar, los armamentos de una nación B y viceversa, es el típico instrumental de un equilibrio de poder dinámico e inestable. El corolario inevitable de la carrera armamentista es el constante incremento de la carga que significan los preparativos militares devorando una siempre mayor parte del presupuesto nacional y profundizando los niveles de miedo, sospecha e inseguridad. La situación inmediatamente anterior a la primera

guerra mundial, con la rivalidad naval entre Alemania y Gran Bretaña y la competencia entre los ejércitos francés y alemán, ilustra bien este punto.

Ante situaciones como éstas, desde fines de las guerras napoleónicas se han hecho repetidos intentos por crear un equilibrio estable de poder, ya que no por establecer una paz permanente, mediante el desarme proporcionado de las naciones en competencia. La técnica de estabilizar el equilibrio de poder mediante una equitativa reducción de los armamentos es, en parte, similar a la técnica de las compensaciones territoriales. Ambas requieren una evaluación cuantitativa sobre la influencia que el acuerdo verdaderamente ejercerá en los respectivos poderes de cada una de las naciones involucradas. Las dificultades inherentes a semejantes evaluaciones cuantitativas —por ejemplo, para correlacionar la fortaleza militar del ejército francés de 1932 con el poderío militar representado por el potencial industrial de Alemania— han contribuido en gran medida al fracaso de muchos intentos tendientes a crear un equilibrio de poder estable mediante el desarme. El único ejemplo notorio de triunfo en este aspecto fue el Tratado Marítimo de Washington de 1922, por el cual Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia acordaron una reducción y limitación proporcionada de su armamento naval. No obstante, debe hacerse notar que este tratado formaba parte de un acuerdo político y territorial mayor en el Pacífico, el que tendía a estabilizar las relaciones de poder en la región sobre las bases del predominio anglo-norteamericano.<sup>2</sup>

## ALIANZAS

Sin embargo, las más importantes manifestaciones de equilibrio de poder se encuentran, históricamente, no en el equilibrio de dos naciones aisladas sino en las relaciones entre una nación o una alianza de naciones con otra alianza.

### La naturaleza general de las alianzas

Las alianzas necesariamente se encuentran en función del equilibrio de poder que opera dentro de un sistema multiestatal. Al competir entre sí, las naciones A y B tienen tres opciones en cuanto a mantener o mejorar sus posiciones relativas de poder. Pueden aumentar su propio poder, pueden agregar a su propio poder el de otras naciones o pueden evitar que otras naciones presten su poder al adversario. Si se deciden por la primera opción, se embarcan en una carrera armamentista. Si optan por la segunda o la tercera alternativa, deben acudir a una política de alianzas.

Que una nación emprenda o no una política de alianzas es, entonces,

<sup>2</sup> El problema del desarme será examinado con mayor detalle en el capítulo 23.

no una cuestión de principios sino de conveniencia. Una nación evitará las alianzas si piensa que es lo suficientemente fuerte como para valerse por sí misma o que la carga que suponen los compromisos derivados de la alianza sea más gravosa que los beneficios que espera obtener. Por alguna o por ambas de estas razones, Inglaterra y Estados Unidos durante la mayor parte de su historia en tiempos de paz han sido reacios a establecer alianzas con otras naciones. Y aunque las mismas dos naciones hayan evitado celebrar entre ellas una alianza desde la proclamación de la Doctrina Monroe en 1823 hasta el ataque a Pearl Harbour en 1941, al menos en relación con otras naciones europeas han actuado como si fueran aliadas. Su relación durante ese período provee otro ejemplo de una situación en la que las naciones prescindían de las alianzas. Ocurre cuando sus intereses reclaman tan obviamente políticas y acciones concertadas que una formulación explícita de esos intereses, políticas y acciones bajo la forma de tratado o alianza parecería redundante.

Con relación al continente europeo, Estados Unidos e Inglaterra tienen un interés en común: la preservación del equilibrio de poder europeo. Como consecuencia de esa identidad de intereses, siempre se han encontrado por necesidad virtual en el campo opuesto de cualquier nación que se le haya ocurrido amenazar aquel equilibrio. Y cuando Inglaterra fue a la guerra en 1914 y en 1939 para proteger el equilibrio de poder europeo, Estados Unidos primero la apoyó con una conspicua falta de esa imparcialidad que caracteriza a una nación neutral y luego se le unió en los campos de batalla. Tanto en 1914 como en 1939, si Estados Unidos hubiese estado ligado a Inglaterra por una alianza formal tal vez habría entrado en guerra un poco antes, pero sus políticas generales y acciones concretas no hubieran sido materialmente diferentes de lo que en realidad fueron.

No toda comunidad de intereses que reclame políticas y acciones comunes también requiere codificación legal en una alianza explícita. Y, por el otro lado, una alianza requiere la necesidad de una comunidad de intereses para su fundación.<sup>3</sup> ¿Bajo qué condiciones, entonces, una comunidad de intereses requiere la explícita formulación de una alianza? ¿Qué es lo que una alianza agrega a la comunidad de intereses existente?

Una alianza agrega precisión, especialmente bajo la forma de limitaciones, a una comunidad de intereses existente, a las políticas generales y a las medidas concretas para satisfacer esos intereses.<sup>4</sup> Los intereses que las naciones tienen en común no son tan típicamente precisos y limitados a regiones geográficas, objetivos y políticas adecuadas como han sido los intereses norteamericanos e ingleses en el mantenimiento del equilibrio de poder europeo. Tampoco son tan incapaces de precisión y limitación en lo concerniente a la prospectiva del enemigo común. Puesto que, mientras una alianza típica se dirige contra una nación es-

<sup>3</sup> Véanse las citas de Tucídides y lord Salisbury en el capítulo 1.

<sup>4</sup> Repasando los tratados de alianza de los siglos xvii y xviii, sorprende la metódica precisión con que se encuentran definidas las obligaciones de proveer tropas, equipamiento, apoyo logístico, alimentos, dinero, así como otras obligaciones.

pecífica o contra un grupo de naciones, el enemigo de la comunidad de intereses anglo-norteamericanos no puede identificarse de antemano, ya que cualquiera que amenace el equilibrio de poder europeo es el enemigo. Del mismo modo que Jefferson hizo oscilar sus simpatías entre Napoleón e Inglaterra, según uno u otro pareciera amenazar el equilibrio de poder de su tiempo, durante el siglo siguiente a las guerras napoleónicas, Inglaterra y Estados Unidos tuvieron que decidir a la luz de circunstancias siempre expuestas al cambio quién representaba en cada momento la mayor amenaza al equilibrio del poder. Este carácter encubierto del enemigo, determinado no ya individualmente sino por la función que desempeña, recuerda una característica similar de la seguridad colectiva, que se dirige contra el agresor, sea quien fuere.

Los intereses típicos que unen a dos naciones contra una tercera se encuentran mejor definidos cuando de la determinación del enemigo se trata, y son menos precisos cuando se refieren a los objetivos y políticas a emprender. En las últimas décadas del siglo XIX Francia se oponía a Alemania y Rusia se oponía a Austria, en tanto Austria se aliaba con Alemania contra Francia y Rusia. ¿Cómo se podía encontrar un común denominador que determinara y guiara los intereses de Francia y Rusia? En otras palabras, ¿cómo podía definirse el *casus foederis* para que tanto el amigo como el enemigo supieran a qué atenerse en medio de ciertas contingencias que afectarían sus respectivos intereses? Fue el tratado de alianza de 1894 quien vino a cumplir con estas funciones. Si los objetivos y las políticas de la alianza franco-rusa de 1894 hubieran sido tan claros como los de la cooperación anglo-norteamericana en Europa, no habría sido necesario ningún tratado de alianza. Si el enemigo hubiera permanecido indeterminado, ningún tratado de alianza habría sido factible.

Por lo tanto, no toda comunidad de intereses que reclame la cooperación de dos o más naciones requiere que los términos de esta cooperación sean especificados mediante las estipulaciones legales de un tratado de alianza. Sólo cuando los intereses comunes son incipientes en términos políticos y de acción se hace necesario un tratado de alianza para que los haga explícitos y operativos. Estos intereses, al igual que las alianzas que los expresen y las políticas que se pongan al servicio de su realización, pueden diferenciarse en cinco categorías según: —su naturaleza intrínseca y su relación, —la distribución de beneficios y poder, —su alcance en relación a los intereses totales de las naciones involucradas, —su alcance en términos de tiempo y —su efectividad en términos de políticas y acciones comunes. En consecuencia, podemos distinguir alianzas que sirven a intereses y políticas idénticos, complementarios e ideológicos. Más aún, podemos distinguir entre alianzas mutuas y unilaterales, generales y limitadas, temporarias y permanentes, operativas e inoperantes.

La alianza anglo-norteamericana con respecto a Europa proporciona el ejemplo clásico de una alianza al servicio de intereses idénticos; el objetivo de uno de los socios —el mantenimiento del equilibrio de poder en Europa— es también el objetivo del otro. La alianza entre Estados Unidos y Paquistán es uno de los muchos ejemplos contemporáneos de

una alianza al servicio de intereses complementarios. Para Estados Unidos responde primariamente al propósito de ampliar su política de contención; para Paquistán sirve primariamente al propósito de incrementar su poderío militar, político y económico frente a sus vecinos.

El tipo puro de alianza ideológica se presenta en el Tratado de la Santa Alianza en 1815 y en la Carta del Atlántico de 1941. Ambos documentos establecieron principios morales generales que los signatarios se comprometieron a observar y objetivos generales cuyo cumplimiento también prometían. El Tratado de la Liga Árabe de 1945 proporciona un ejemplo contemporáneo de alianza que, desde la guerra contra Israel en 1948, expresa primariamente solidaridad ideológica.

Mucho más típico es el agregado de compromisos materiales a los ideológicos en un mismo tratado de alianza.<sup>5</sup> Así la Liga de los Tres Emperadores de 1873 preveía asistencia militar recíproca entre Austria, Alemania y Rusia en caso de que cualquiera de ellas fuese atacada y, al mismo tiempo, enfatizaba la solidaridad de las tres monarquías contra la subversión republicana. En nuestros tiempos, los compromisos ideológicos contra la subversión comunista que figuran en muchos tratados de alianza cumplen la misma función. El factor ideológico también se manifiesta en la interpretación oficial de una alianza, basada sobre intereses materiales, en términos de una solidaridad ideológica que trasciende las limitaciones de los intereses materiales. La concepción de la alianza anglo-norteamericana previa a la invasión británica a Egipto en 1956 como absoluta y mundial sobre la base de una comunidad cultural, política e ideológica es un caso ilustrativo.

En lo que tiene que ver con el efecto político de este factor ideológico sobre una alianza deben distinguirse tres posibilidades. Una alianza puramente ideológica, desconectada de intereses materiales, se puede decir que nace muerta; es incapaz de determinar políticas u orientar acciones o desviaciones presentando la apariencia de solidaridad política donde no la hay. Cuando se sobrepone a una comunidad de intereses real, el factor ideológico puede darle fuerza a la alianza trayendo las convicciones morales y las opciones emocionales en su apoyo. También puede debilitarla mediante el oscurecimiento de la naturaleza y los límites de los intereses comunes que se suponían precisados por la alianza o por el incremento de las expectativas en cuanto a políticas y acciones que luego pueden resultar incumplidas en la realidad. Para ambas posibilidades, la alianza anglo-norteamericana también puede servir como ejemplo.

La distribución de beneficios dentro de una alianza debería contemplar idealmente una mutua reciprocidad; los servicios prestados por cada parte deben estar de acuerdo con los beneficios recibidos. Este ideal está más cerca de cumplirse en una alianza celebrada entre partes que tienen un poder semejante y que se mueven en pos de intereses idénticos; en este caso, la igualdad de recursos de todos, respondiendo

<sup>5</sup> Debe decirse que tanto la Santa Alianza como la Carta del Atlántico habitualmente cumplimentan otros compromisos materiales contenidos en instrumentos legales paralelos.

a iguales intereses, sirve a un solo interés. El otro extremo en la distribución de beneficios es el de la unilateralidad, la *societas leonia* en la que una parte recibe la parte del león mientras que la otra sostiene la mayor parte de la carga. Dado que el objetivo de una alianza de esta clase consiste en la conservación de la integridad territorial y política de la parte receptora, esta clase de alianza es indiferenciable de un tratado de garantía. Los intereses complementarios son los que conducen con mayor facilidad a este tipo de desproporción ya que por definición son diferentes en su sustancia y su establecimiento comparativo puede ser distorsionado mediante una interpretación subjetiva. Una marcada superioridad en poder suele agregar peso a tales interpretaciones.

La distribución de beneficios tiende a reflejar la distribución de poder dentro de una alianza, tanto como la determinación de las políticas a seguir. Una gran potencia tiene las mejores posibilidades de hacer lo que desea en cuanto a beneficios y políticas si su aliado es más débil; por esta razón Maquiavelo prevenía a las naciones débiles sobre los peligros que entrañaba celebrar alianzas con naciones más fuertes a menos que la necesidad las tornara inevitables.<sup>6</sup> Las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Sur ejemplifican esta situación.

No obstante, esta correlación entre beneficios, políticas y poder no es completamente inevitable. Una nación débil bien puede poseer algún elemento de tan gran valor para su aliado más poderoso que resulte irremplazable. En este caso, el único beneficio que el primero puede aportar consiste en garantizarle dentro de la alianza un status completamente en desacuerdo con la real distribución del poder material. En la historia reciente, recordamos las relaciones entre Estados Unidos y España con respecto a las bases militares y entre Estados Unidos y Arabia Saudita en lo que tiene que ver con el petróleo.

Una mala interpretación de la alianza anglo-norteamericana antes mencionada también ilustra sobre la confusión entre alianzas limitadas y generales. Las alianzas celebradas en tiempos de guerra total tienden a ser generales puesto que comprometen los intereses totales de las partes signatarias en cuanto al desarrollo de la guerra y en lo referente a los acuerdos de paz. Por otra parte, las alianzas en tiempos de paz tienden a limitarse a una fracción de los objetivos e intereses totales de los signatarios. Una nación puede celebrar un gran número de alianzas con naciones diferentes, las que pueden sobreponerse o contradecirse entre sí en puntos específicos.

Una alianza típica intenta transformar una pequeña fracción de los intereses totales de las partes signatarias en medidas y políticas comunes. Algunos de esos intereses son irrelevantes en cuanto a los propósitos de las alianzas, otros los apoyan, otros divergen y otros aun son incompatibles con ellos. Por eso una alianza típica encaja en un campo dinámico de intereses y propósitos diversos. Si llega a ser operativa, y por cuánto tiempo, depende de la fortaleza de los intereses que sostienen la alianza, especialmente frente a la fortaleza de los demás intereses que animan a las naciones involucradas. El valor y las posibili-

dades de una alianza —por más limitada que sea en sus objetivos— deben considerarse en el contexto de todas las políticas dentro de las que se supone va a operar.

Las alianzas de tipo general son típicamente temporarias y predominan en tiempos de guerra. En ese momento el máximo interés común consiste en ganar la guerra y asegurar mediante acuerdos de paz los intereses que se defendieron durante el conflicto bélico. Sin embargo, una vez que se ha logrado la victoria y se han firmado los tratados de paz, vuelven a resurgir los tradicionalmente diferentes, y a menudo incompatibles, intereses de cada nación en particular. Por otra parte, existe una correlación entre la permanencia de una alianza y el carácter limitado de los intereses que procura defender; solamente un interés específico y limitado puede durar lo suficiente como para asegurar el establecimiento de una alianza duradera.<sup>7</sup> La alianza entre Inglaterra y Portugal celebrada en 1703 ha sobrevivido siglos porque los intereses de Portugal en mantener sus puertos protegidos por la marina británica y los intereses británicos en mantener el control de los accesos a Portugal a través del Atlántico han perdurado secularmente. Por lo tanto, puede concluirse la observación histórica de carácter general de que aunque los tratados de alianza frecuentemente han supuesto validez permanente al ser concebidos "a perpetuidad" o por períodos de diez o veinte años, en la realidad nunca han resultado más durables que las configuraciones, generalmente precarias y fluctuantes, de los intereses comunes que pretendían servir. Por regla general, han sido de vida corta.

La dependencia de la subyacente comunidad de intereses también debe tenerse en cuenta a los efectos de distinguir entre alianzas operativas e inoperantes. Para que una alianza sea operativa —esto es, que sea capaz de coordinar las políticas generales con las medidas concretas correspondientes a cada uno de sus miembros— es preciso que estos integrantes estén de acuerdo no sólo con los objetivos generales sino también con las políticas y las medidas. Muchas alianzas han quedado convertidas sólo en papel impreso debido a que nunca se logró tal acuerdo en razón de que la comunidad de intereses no sobrepasó los objetivos generales de las políticas y medidas concretas. El ejemplo clásico de una alianza inoperante es la de Estados Unidos y Francia, tornada inviable por la Proclama de Neutralidad de Washington de 1793, luego de que estallara la guerra de la Primera Coalición entre Francia y las monarquías europeas. Hamilton justificó la Proclama con un argumento de aplicación general: "No habría proporción entre los daños y peligros a los que se expondría Estados Unidos al embarcarse en la guerra, y los beneficios que la naturaleza de sus estipulaciones procurarían a la seguridad de Francia". Las alianzas franco-rusas de 1935 y 1944, y la alianza anglo-rusa de 1942 son otros ejemplos de este punto.

<sup>7</sup> Sin embargo, esta correlación no puede revertirse. Especialmente durante los siglos XVII y XVIII, las alianzas limitadas fueron celebradas con frecuencia *ad hoc*, esto es para hacer frente o efectuar algún ataque o para embarcarse en una expedición determinada. Con el paso de la ocasión específica que había motivado la celebración de la alianza, ésta perdía su objeto y llegaba a su fin.

<sup>6</sup> *El Príncipe*, capítulo 21.

La validez legal de un tratado de alianza y su invocación propagandística fácilmente puede desilusionar al observador acerca de su real valor operativo. La correcta fijación de ese valor requiere el examen concreto de las políticas y medidas que las partes signatarias han asumido para la implementación de la alianza.

Estas consideraciones son particularmente relevantes para las alianzas entre una potencia nuclear A y otra no nuclear B, dirigidas contra una potencia nuclear C. ¿A correrá el riesgo de una destrucción nuclear a manos de C tan sólo a los efectos de cumplir su alianza con B? El carácter extremo de los riesgos involucrados proyecta muchas dudas acerca de la calidad operativa de semejante alianza. Estas dudas, explicitadas por primera vez por De Gaulle, han debilitado las alianzas entre Estados Unidos y algunos de sus mayores aliados.

#### Alianzas versus dominio mundial

Si bien el equilibrio del poder como prolongación natural e inevitable de la lucha por el poder es tan viejo como la propia historia política, ciertas reflexiones teóricas sistematizadas, que comienzan en el siglo XVI y alcanzan su culminación en los siglos XVIII y XIX, lo han concebido generalmente como una forma de protección por parte de una alianza de naciones, preocupadas por su independencia, contra los designios de otras naciones de dominio mundial, llamado entonces monarquía universal. Al ser directamente amenazado por A, B se une a C, D y E, potenciales víctimas de A, para neutralizar los designios de A. Polibio ha señalado la esencia de esta configuración en su análisis de las relaciones entre romanos, cartagineses y Hierón de Siracusa:

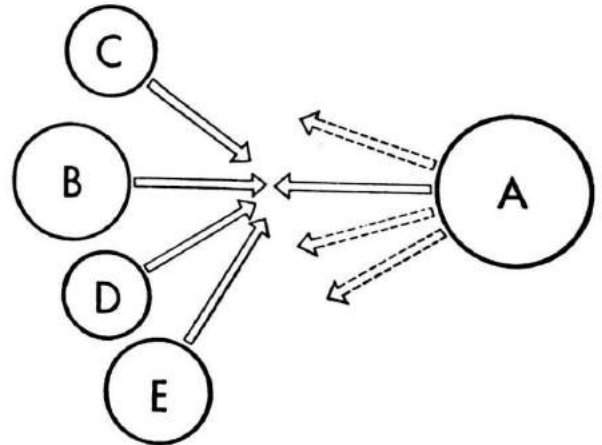
Cercados por todas partes, los cartagineses debieron acudir a sus aliados. Durante todo el transcurso de la guerra, Hierón había permanecido presto a responder a todos los pedidos y se mostraba más complaciente que nunca, puesto que estaba totalmente persuadido que hacía a su interés el asegurar tanto sus dominios de Sicilia como su amistad con Roma y que, para conseguirlo, Cartago debería defenderse, en tanto que la potencia más fuerte no debería lograr su objetivo final sin esfuerzo. Acerca de esto razonó muy sabiamente y con sentido común, ya que tales asuntos nunca deben ser descuidados y nunca debemos contribuir a que un Estado logre un poder tan preponderante que nadie se atreva aun a reclamarle los derechos más elementales.<sup>8</sup>

En los tiempos modernos, tras los estadistas historiadores florentinos Rucellai y Guicciardini, Francis Bacon fue el primero en reconocer el equilibrio de poder por medio de las alianzas. En su ensayo *Of Empire* dice:

En primer lugar, no puede darse ninguna regla general para los vecinos (las ocasiones son tan variables), excepto una que se ha

<sup>8</sup> Polibio, 1, 83.

mantenido desde siempre, y que es la de que los príncipes ejercen la debida vigilancia sobre sus vecinos a los efectos de que éstos no se sobrepasen (aumentando su territorio, expandiendo su comercio, mediante acercamientos diplomáticos y expedientes de esta naturaleza) y se tornen más molestos de lo que son en la actualidad... Durante aquel triunvirato de reyes —el rey Enrique VIII de Inglaterra, Francisco I de Francia y el emperador Carlos V— se había establecido una vigilancia tal que ninguno de ellos consiguió ganar un palmo de terreno, puesto que los otros dos habrían neutralizado de inmediato ese avance nivelando el equilibrio nuevamente, ya fuera por medio de la confederación o, si era preciso, a través de la guerra, ya que en modo alguno les resultaba aceptable una paz que les significara desventaja; lo mismo ocurrió con aquella liga (que Guicciardini consideraba como el factor de seguridad de Italia) formada por Fernando de Nápoles, Lorenzo de Médicis y Ludovico Sforza, potentados los dos últimos, uno de Florencia y el otro de Milán.



Las alianzas que celebró Francisco I de Francia con Enrique VIII y los turcos a los efectos de que Carlos V de Habsburgo no consiguiera estabilizar y expandir su imperio, constituyen el primer ejemplo moderno de un equilibrio de poder en gran escala polarizado entre una alianza de naciones y otra, solitaria, que intentaba establecer una monarquía universal. En la segunda mitad del siglo XVII, Luis XIV de Francia arrebató el rol que desempeñaban los Habsburgo y concitó una reacción similar por parte de las naciones europeas. Se produjeron entonces alianzas con eje en Inglaterra y en los Países Bajos con el pro-



pósito de proteger a las naciones europeas de la dominación francesa y con el fin de establecer un nuevo equilibrio de poder entre Francia y el resto de Europa.

Las guerras contra la Francia de 1789 y contra Napoleón muestran la misma configuración de una nación preponderante procurando el dominio mundial a la que se opone una coalición de naciones animadas por el deseo de preservar su independencia. El manifiesto con el que la primera de estas coaliciones inició estas guerras en 1792 declaraba que "ninguna potencia interesada en la conservación del equilibrio de poder en Europa podía permanecer impasible ante el reino de Francia, que otrora había tenido tanto peso en el mantenimiento de aquel equilibrio, ahora entregado a las agitaciones internas y a los horrores del desorden y la anarquía que, por así decirlo, habían destruido su existencia política". Y aun cuando estas guerras llegaban a su fin, todavía era propósito de los aliados, según las palabras de la Convención de París del 23 de abril de 1814, "poner fin a las miserias de Europa y procurar su paz mediante una justa redistribución de fuerzas entre las naciones que la componen"; lo que significa un nuevo equilibrio de poder. Las coaliciones que combatieron durante la segunda guerra mundial contra Alemania y Japón debieron su existencia al mismo temor, común a todos sus integrantes, inspirado por aquellas naciones imperialistas, y persiguieron la misma meta, es decir, preservar su independencia en un nuevo equilibrio del poder. De igual modo, las alianzas occidentales bi y multilaterales han tenido a partir de los últimos años de la década del '40 el objetivo de crear un freno a la expansión imperialista soviética mediante la creación de un nuevo equilibrio de poder.

#### Alianzas versus contraalianzas

El combate de una alianza de naciones en defensa de las respectivas independencias contra un conquistador potencial es una de las más espectaculares configuraciones que posibilita el equilibrio del poder. La oposición de dos alianzas, en las que una o ambas se mueven tras objetivos imperialistas mientras defienden la independencia de sus miembros contra las aspiraciones de la otra coalición, es la configuración más frecuente dentro de un sistema de equilibrio de poder.

Veamos sólo algunos de los más importantes ejemplos al respecto: las coaliciones que combatieron durante la Guerra de los Treinta Años bajo el liderazgo de Francia y Suecia, por una parte, y de Austria, por la otra, procuraron promover sus aspiraciones imperialistas, especialmente las de Suecia y Austria, y al mismo tiempo trataron de mantener a raya las ambiciones de la otra parte. Los diversos tratados que arreglaron los asuntos europeos luego de la Guerra de los Treinta Años tendieron a establecer un equilibrio del poder que sirviera a ese fin. Las muchas coaliciones bélicas que se sucedieron entre el Tratado de Utrecht de 1713 y la primera división de Polonia en 1772 intentaron mantener el equilibrio que había establecido el Tratado de Utrecht ante la amenaza que significaba tanto la declinación del poder sueco como el auge del

de Prusia, Rusia e Inglaterra. Los frecuentes cambios en los alineamientos, incluso en plena guerra, han sorprendido a los historiadores y han adjudicado al siglo XVIII una cierta reputación de período carente de principios y no demasiado apegado a las consideraciones morales. Precisamente contra este tipo de política exterior prevenía Washington, en su mensaje de despedida, al pueblo norteamericano.

No obstante, el período en que floreció ese tipo de política exterior fue la edad de oro del equilibrio de poder, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Fue entonces cuando se publicó la mayor parte de la literatura acerca del equilibrio del poder, valor al que los príncipes de Europa consideraban como el principio supremo al que atener sus conductas en asuntos de política exterior. Federico el Grande escribió:

Es fácil ver que el cuerpo político de Europa se encuentra en una violenta condición; por así decirlo, ha perdido su equilibrio y se halla en un estado en el que no podrá permanecer mucho sin arriesgar demasiado. Del mismo modo ocurre en el cuerpo humano, que sólo subsiste si logra una mezcla con iguales cantidades de ácidos y álcalis; cuando cualquiera de las dos sustancias predomina, el cuerpo se resiente y la salud resulta considerablemente afectada. Y cuando alguna de las sustancias aumenta más aún, puede llegar a causar la destrucción total de la maquinaria. Así también cuando la política y la prudencia de los príncipes de Europa pierden de vista el mantenimiento de un equilibrio justo entre las potencias dominantes, la constitución de todo el cuerpo político se resiente. En un lado se encuentra la violencia, en otro la debilidad; en uno, el deseo de invadirlo todo, en el otro la imposibilidad de evitarlo; el más poderoso impone las leyes y el más débil se ve obligado a aceptarlas. Finalmente todo concurre para aumentar el desorden y la confusión; cual impetuoso torrente, el más poderoso arrasa con todo lo que tiene a su paso, su desborde es incontenible y así expone al cuerpo infortunado a las más desastrosas revoluciones.<sup>9</sup>

Efectivamente, los príncipes se dejaron guiar por el equilibrio de poder a los efectos de mejor proveer a la satisfacción de sus propios intereses. Procediendo de este modo, era inevitable que cambiaran de bando, renunciaran a viejas alianzas y establecieran otras nuevas cada vez que les parecía que se había quebrado el equilibrio de poder y que un realineamiento de fuerzas era la forma de restaurarlo. Durante esa época, la política exterior vino a ser una especie de deporte de reyes, considerada con la misma seriedad que se prestaba a juegos y apuestas, celebrada dentro de límites estrictamente establecidos y fuera de la jurisdicción de principios trascendentes de cualquier clase. De allí surge la naturaleza de la política internacional, que mirada retrospectivamente nos parece sólo tramposa e inmoral; entonces no era más que una elegante maniobra, un movimiento osado en el campo de la estrategia o de la táctica, todo ello ejecutado según reglas de juego que todos los jugadores conocían y aceptaban. El equilibrio de poder de aquella época

<sup>9</sup> Federico el Grande, "Consideraciones sobre el estado actual del cuerpo político de Europa", *Oeuvres de Frédéric le Grand*, vol. VIII, Rudolph Decker, Berlin, 1848, pág. 24. He realizado la traducción desde el francés.

fue amoral antes que inmoral. Las reglas técnicas del arte de la política eran sus únicos parámetros. Su flexibilidad, que significó su mérito peculiar desde un punto de vista técnico, fue el resultado de su impermeabilidad a consideraciones morales tales como la buena fe y la lealtad, una insuficiencia moral que nos parece más que reprochable.

Desde comienzos del Estado moderno, a fines del siglo xv, hasta la conclusión de las guerras napoleónicas, en 1815, las naciones europeas son elementos activos en el equilibrio del poder. Turquía fue la única excepción notable. Surgieron alianzas y contraalianzas a los efectos de mantener el equilibrio o restaurarlo. El siglo que va desde 1815 hasta el comienzo de la primera guerra mundial asistió a la gradual expansión del equilibrio de poder europeo, que llegó a convertirse en un sistema mundial. Se puede decir que esta época comienza con el mensaje que el presidente Monroe dirige al Congreso en 1823, formulando lo que se conoce bajo el nombre de Doctrina Monroe. Al declarar la doble independencia política de Europa y del hemisferio occidental, y así dividir al mundo en dos sistemas políticos, el presidente Monroe preparó el terreno para la subsiguiente transformación de Europa en un sistema mundial de equilibrio de poder.

Esta transformación fue encarada y formulada con claridad por vez primera en el discurso que George Canning pronunció, como ministro de Relaciones Exteriores británico, en la Cámara de los Comunes el 12 de diciembre de 1826. Canning había sido criticado por no haber declarado la guerra a Francia, a los efectos de restaurar el equilibrio de poder que se había roto con motivo de la invasión francesa a España. Para neutralizar a sus críticos, formuló una nueva teoría del equilibrio del poder. Mediante la caución del reconocimiento de sus respectivas independencias por parte de Inglaterra, incluyó a las recientemente liberadas naciones latino-americanas como elementos activos en el equilibrio. Razonaba así:

¿No hay otro medio que no sea la guerra para restaurar el equilibrio del poder? ¿Es el equilibrio del poder un parámetro fijo e inalterable? ¿No es un parámetro que cambia perpetuamente, según avanza la civilización y surgen nuevas naciones que ocupan un lugar entre las comunidades políticas establecidas? Hace un siglo y medio, el equilibrio del poder debía ser mantenido entre Francia y España, los Países Bajos, Austria e Inglaterra. Algunos años después, Rusia logró una alta posición en la política europea. Y más tarde aún, Prusia se convirtió no ya en una sustantiva, sino en una preponderante monarquía. Así, mientras en principio el equilibrio de poder continuaba siendo el mismo, los medios para lograr su ajuste se volvieron más variados y numerosos. Aumentaron en proporción al crecimiento del número de Estados que surgieron o, si se me permite, en proporción al número de pesas que se colocaron en la balanza... ¿No había otro modo de resistencia que no fuera un ataque directo a Francia o una guerra que se desarrollara en suelo español? ¿Por qué, si la posesión de España ha de resultar inofensiva en manos del rival —inofensiva para nosotros— y sin ningún valor para el conquistador? ¿No podrían lograrse compensaciones por medios mejor adaptados a los tiempos actuales? Si Francia ocupaba

España, a los efectos de evitar las consecuencias de esta ocupación, ¿era preciso que bloqueáramos Cadiz? No. Lo intenté por otros medios y encontré en otro hemisferio materiales para la compensación. Al contemplar a España tal como nuestros ancestros la habían conocido, resolví que si Francia tomaba a España, no sería a España "y las Indias". Infundí existencia al nuevo mundo para restablecer el equilibrio en el viejo.<sup>10</sup>

Esta evolución hacia un equilibrio de poder mundial instrumentado a través de alianzas y contraalianzas se consumó en el transcurso de la primera guerra mundial, en la cual prácticamente todas las naciones participaron activamente en uno u otro lado. La propia denominación de "mundial" que recibió la conflagración señala la consumación de ese desarrollo.

En contraste con la segunda guerra mundial, la primera tuvo sus orígenes exclusivamente en el miedo a la perturbación del equilibrio de poder europeo, que se encontraba amenazado en dos regiones: Bélgica y los Balcanes. Situada en la frontera nordeste de Francia y como centinela del acceso oriental al Canal de la Mancha, Bélgica encontró un punto focal inmejorable en la competencia de las grandes potencias, sin ser lo suficientemente fuerte como para participar en esa competencia. Era axiomático que la independencia de Bélgica se hacía necesaria para el equilibrio del poder en Europa. Su anexión a cualquiera de las grandes naciones europeas las habría vuelto demasiado poderosas para la seguridad europea. Este hecho fue reconocido desde el momento mismo de la independencia belga, que contó con el activo apoyo de Inglaterra, Austria, Rusia, Prusia y Francia. Reunidas en conferencia en Londres, estas naciones declararon el 19 de febrero de 1831 que "Tenían el derecho y el deber que les habían impuesto las circunstancias, de velar para que las provincias belgas, una vez que hubieran conseguido su independencia no pusieran en peligro la seguridad general ni el equilibrio de poder europeo".<sup>11</sup>

En el sentido de ese propósito, las cinco naciones involucradas celebraron en 1839 un tratado en el que declaraban que Bélgica era "un Estado independiente y perpetuamente neutral" bajo la colectiva garantía de los cinco signatarios. Esta declaración tendía a evitar que Bélgica nunca llegara a participar, en modo alguno, dentro del sistema de equilibrio de poder europeo. Fue la violación alemana de la neutralidad de Bélgica en 1914 la que cristalizó la amenaza al equilibrio de poder y justificó la intervención de Inglaterra del lado de Francia, Rusia y los demás aliados.

La preocupación de Austria, Inglaterra y Rusia en la preservación del equilibrio de poder en los Balcanes fue concomitante con la debilidad del poder turco en la región. La guerra de Crimea de 1854-56 fue librada por una alianza integrada por Francia, Inglaterra y Turquía contra Rusia con el fin de mantener el equilibrio del poder en los Balcanes.

<sup>10</sup> *Speeches of the Right Honourable George Canning*, vol. VI, págs. 109-11.

<sup>11</sup> *Protocols of Conferences in London Relative to the Affairs of Belgium (1830-31)*, pág. 60.

El tratado de alianza del 13 de marzo de 1854 declaraba "que la existencia del imperio otomano en su actual extensión es de esencial importancia para el equilibrio del poder entre los Estados de Europa". Las subsiguientes rivalidades y guerras, en especial los eventos que llevaron al Congreso de Berlín de 1878 y a la guerra de los Balcanes de 1912 y 1913, están teñidas por el temor de que una de las naciones principalmente interesadas en los Balcanes pudiera ganar una preponderancia en la región que no estuviera en proporción con el poder de las demás naciones involucradas.

En los años inmediatamente previos a la primera guerra mundial, el equilibrio del poder en los Balcanes aumentó su importancia; desde que la Triple Alianza entre Austria, Alemania e Italia pareció contrabalancear aproximadamente la triple Entente entre Francia, Rusia e Inglaterra, la combinación de poder que ganara una ventaja decisiva en los Balcanes podía lograr con facilidad otro tanto en el esquema europeo de equilibrio de poder. Fue este temor lo que llevó a Austria en julio de 1914 a intentar un ajuste de cuentas con Serbia y a encontrarse con un apoyo incondicional por parte de Alemania. El mismo temor empujó a Rusia a acudir en apoyo de Serbia y a Francia en apoyo de Rusia. En el mensaje telegráfico del 2 de agosto de 1914 a Jorge V de Inglaterra, el zar ruso resumió muy bien la situación cuando dijo que el efecto del predominio de Austria sobre Serbia "habría significado el desbaratamiento del equilibrio del poder en los Balcanes, el que resulta de tan vital interés para mi imperio como para el de aquellas potencias que desean mantener el equilibrio de poder en Europa... Confío en que su país no dejará de prestar apoyo a Francia y Rusia en su lucha por mantener el equilibrio de poder en Europa".<sup>12</sup>

Después de la primera guerra mundial, Francia montuvo permanentes alianzas con Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania, y en 1935 celebró una alianza —que no llegó a ser implementada— con la Unión Soviética. Esta política puede ser entendida como una suerte de equilibrio de poder preventivo que prevenía el retorno de Alemania y, por ende, intentaba mantener el statu quo de Versalles para conjurar esa eventualidad. Por otra parte, la formación en 1936 de una alianza entre Alemania, Italia y Japón denominada Eje, fue concebida como una contrapartida de la alianza entre Francia y las naciones del este europeo, la que a su vez neutralizaba a la Unión Soviética.

Así, el período entre las dos guerras mundiales se mantiene de hecho bajo el signo del equilibrio del poder mediante alianzas y contraalianzas, aunque en teoría el principio del equilibrio de poder se suponía reemplazado por el de seguridad colectiva de la Liga de las Naciones. Sin embargo, en verdad la seguridad colectiva, como veremos más adelante con mayor detalle,<sup>13</sup> no abolió el equilibrio del poder. Más bien lo reafirmó bajo la forma de una alianza universal contra cualquier agresor potencial, en la presunción de que una alianza de esa naturaleza siempre

sobrepasaría el poder del agresor. Sin embargo, la seguridad colectiva difiere del equilibrio del poder en el principio de asociación en virtud del que se forma la alianza. Las alianzas de equilibrio del poder se forman por parte de ciertas naciones individuales contra otras naciones individuales o contra una alianza de éstas sobre las bases de lo que estas naciones consideran como sus intereses nacionales. El principio organizador de la seguridad colectiva consiste en el respeto de la obligación moral y legal de considerar un ataque de cualquier nación contra miembros de la alianza como si fuera una agresión contra todos los integrantes de la alianza. En consecuencia, se supone que la seguridad colectiva opera automáticamente; esto es, la agresión pone de inmediato en acción a la contraalianza con lo que, no obstante, se protege la paz y la seguridad con la mayor eficacia posible. Dentro de un sistema de equilibrio de poder, las alianzas frecuentemente son inciertas en su funcionamiento real, puesto que dependen de consideraciones políticas de las naciones. La defección de Italia de la Triple Alianza en 1915 y la desintegración del sistema francés de alianzas entre 1935 y 1939 son ejemplos de esta debilidad del equilibrio del poder.

#### EL "SOSTENEDOR" DEL EQUILIBRIO

Siempre que se intente llevar a cabo el equilibrio del poder mediante alianzas— y ésta ha sido la modalidad de concretarlo a lo largo de la historia del mundo occidental— deben distinguirse dos variaciones posibles con respecto al modelo. Al usar la metáfora de la balanza, el sistema puede considerarse como compuesto por dos platillos, en cada uno de los cuales se encuentra la, o las, naciones identificadas con el mismo tipo de política de statu quo o de imperialismo. Las naciones continentales de Europa generalmente han operado el equilibrio del poder de este modo.

Sin embargo, el sistema puede consistir en dos platillos más un tercer elemento, el "sostenedor" de la balanza o el balanceador. Este no se halla permanentemente identificado con las políticas de cada nación o grupo de naciones. Su único objetivo dentro del sistema consiste en el mantenimiento del equilibrio, con abstracción de las políticas concretas a las que sirve el equilibrio. En consecuencia, el "sostenedor" del equilibrio arrojará el peso a uno de los platillos en una ocasión y en la siguiente lo dejará caer en el otro platillo; estará guiado solamente por una consideración: la posición relativa de los platillos. Así siempre pondrá las pesas en el platillo que parece más alto y no en el que está más bajo. "El "sostenedor" puede ser, alternativamente, amigo o enemigo de todas las potencias mayores durante cortos lapsos históricos, según aquellas amenacen el equilibrio al acercarse a una posición de predominio sobre las demás o se vean amenazadas por otras que estén cerca de lograr esa posición. Parafraseando un juicio de Palmerston: mientras el "sostenedor" del equilibrio carezca de amigos permanentes, tan poco tendrá enemigos permanentes; sólo tiene el interés permanente de mantener el equilibrio del poder.

<sup>12</sup> *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1926, vol. XI, pág. 276.

<sup>13</sup> Véase el capítulo 24.

El "sostenedor" del equilibrio espera en el medio, con expectante alejamiento, vigilando cuál de los platillos está próximo a bajar. Su aislamiento es "espléndido", puesto que su apoyo, o falta de él, es un factor decisivo en la lucha por el poder y su política exterior; si es sabiamente manejada, es capaz del máximo precio para aquellos a quienes apoya. Pero visto que ese apoyo es, independientemente del precio que se pague por él, siempre incierto y cambiante de un lado a otro, de acuerdo con los movimientos de la balanza, su política se resiente y queda expuesta a condenas de orden moral. Según este modelo, se ha dicho que Inglaterra, el más notorio "sostenedor" de los tiempos modernos, que decía que otras naciones libren sus guerras, que mantiene a Europa dividida para así poder dominar el continente y que la fluctuación de sus políticas es tal que resulta imposible establecer alianzas con ella. "Pérfida Albión" es el sobrenombre acuñado por aquellos que no pudieron lograr el apoyo de Inglaterra por más empeño que hayan puesto en conseguirlo o por quienes lo perdieron tras haber pagado un precio excesivamente alto por él.

El sostenedor del equilibrio ocupa una posición clave en el sistema de equilibrio de poder ya que su posición determina el resultado de la lucha por el poder. También se ha dicho que es el "árbitro" del sistema, quien decide quién habrá de ganar o perder. Al bloquear a cualquier nación, o grupo de naciones, la posibilidad de ganar preponderancia sobre las demás, preserva su propia independencia tanto como la de las otras naciones y así pasa a ser el factor más poderoso en la política internacional.

El "sostenedor" del equilibrio puede emplear este poder de tres maneras diferentes. Puede hacerlo uniéndose a una nación según que las condiciones sean favorables para el mantenimiento o la restauración del equilibrio. Puede hacer que su apoyo al acuerdo de paz dependa de consideraciones análogas. Y, finalmente, puede en cualquier situación tratar que los objetivos de su propia política nacional, independientemente del mantenimiento del equilibrio del poder, se vean realizados en el proceso de equilibrio de poder de los demás.

La Francia de Luis XIV y la Italia de la década previa a la primera guerra mundial llegaron a cumplir este rol de árbitro en el equilibrio de poder europeo. Pero Francia se encontraba demasiado profundamente involucrada en la lucha por el poder en el continente europeo, era demasiado parte de ese equilibrio y le faltaba demasiada superioridad de comando como para desempeñar ese rol con éxito. Por otra parte, Italia no tenía suficiente peso para proyectarse al exterior y desempeñar la posición clave en el equilibrio del poder. Por esta razón se hizo acreedora solamente a la condena moral, pero no al respeto que una política similar le había significado a Inglaterra. Sólo Venecia en el siglo XVI e Inglaterra a partir del reino de Enrique VIII fueron capaces de hacer del equilibrio del poder entre otras naciones la base de sus respectivas políticas externas, a través del empleo de los tres métodos antes mencionados, separadamente o en forma conjunta.

La idea surge por primera vez con referencia a los venecianos en una carta que en 1553 dirige la reina María de Hungría al embajador

imperial en Inglaterra. En ella señalaba que los italianos tenían buenas razones para oponerse a Francia, pero —continuaba—, "sabéis cómo temen al poder de cualquiera de los dos príncipes (Carlos V y Francisco I) y cuán interesados están en el equilibrio de su poder".<sup>14</sup> En los años siguientes, cuando Venecia rechazó la oferta francesa de alianza, los estadistas galos caracterizaron la política exterior veneciana en términos similares, con especial referencia a los aspectos de aislamiento y desinterés hacia las alianzas por parte de cualquiera de las partes. En 1554, por ejemplo, Enrique I de Francia fue informado por el embajador veneciano de que aquel rechazo se había debido al temor ante la eventualidad de que la muerte de Carlos V de España podría colocar a este reino en inferioridad con respecto a Francia. Venecia trataba de "mantener las cosas en equilibrio" (*tener le cose in equale stato*). Otro embajador veneciano explicaba en 1558 que los franceses explicaban la política exterior de Venecia por medio de la suspicacia de ésta ante el incremento del poder de Francia y España. Venecia quería evitar "que la balanza se inclinara hacia alguna de las partes" (*che la bilancia non pendese da alcuna parte*). El embajador agregó "que esta política viene siendo apreciada e incluso admirada por las personas inteligentes; en estos tiempos turbulentos, los débiles encuentran protección sólo en la República de Venecia y, por lo tanto, todos los italianos desean su independencia y dan la bienvenida a sus armamentos".<sup>15</sup>

El ejemplo clásico de "sostenedor" ha sido, sin duda, Inglaterra. A Enrique VII se atribuye la máxima *cui adhaero praest* (a quien yo apoye, prevalecerá). Se dice que se hizo pintar sosteniendo en su mano derecha un par de platillos en perfecto equilibrio, uno de ellos ocupado por Francia y el otro por Austria, y en la mano izquierda un peso listo a dejarlo caer en cualquiera de los dos platillos. De la Inglaterra bajo Isabel I se dijo "que Francia y España son como si fueran los platillos en la balanza de Europa e Inglaterra como en fiel que mantiene el equilibrio".<sup>16</sup> En 1624, un panfleto francés instaba al rey Jacobo a seguir el glorioso ejemplo de Isabel y Enrique VIII, "quien tan bien desempeñó su papel entre el emperador Carlos V y el rey Francisco, haciéndose temer y honrar por ambos y manteniendo de este modo el equilibrio entre ellos".

Con la irrupción de Luis XIV como nuevo aspirante a la monarquía universal, se tornó cada vez más común, en Inglaterra y en todas partes, considerar como misión británica el actuar en tanto "árbitro de Europa" al mantener el equilibrio entre los Habsburgo y Francia. Este mismo parámetro fue aplicado críticamente a las políticas exteriores de Carlos II y Jacobo II, quienes hicieron causa común con Luis XIV —el más fuerte rival del poder británico— contra los Países Bajos y en apoyo de las políticas anti francesas de Guillermo III. Con la guerra de la sucesión española, este patrón fue elevado a la categoría de dogma,

<sup>14</sup> *Papiers d'Etat du Cardinal de Granvelle*, Paris, 1943, vol. IV, pág. 121.

<sup>15</sup> Eugenio Albéri, *Le Relazioni degli Ambasciatori Veneti al Senato*, serie 1, Florencia, 1862, vol. II, págs. 287 y 464.

<sup>16</sup> William Camden, *Annales of the History of the Most Renowned and Victorious Princess Elizabeth, Late Queen of England*, Londres, 1635, pág. 196.

especialmente en Inglaterra. Aplicado a siempre nuevas combinaciones de poder, permaneció indiscutible hasta que los liberales manchesterianos de la segunda mitad del siglo XIX propugnaron un completo y permanente alejamiento de los asuntos del continente europeo —esto es, aislacionismo— como principio de la política exterior británica. Como la tradición y práctica de la diplomacia británica, esta variedad de equilibrio de poder parece haber desaparecido sólo en años recientes con la declinación de Inglaterra y el crecimiento del poder de norteamericanos y soviéticos.<sup>17</sup> Cuando la tradición y la práctica estaban a punto de desaparecer, sir Winston Churchill las resumió con mucha elocuencia en un discurso a los miembros conservadores del Comité de Asuntos Exteriores en marzo de 1936:

Por cuatrocientos años la política exterior de Inglaterra ha consistido en oponerse a las potencias más fuertes, más agresivas y más dominantes del continente y, particularmente, en evitar que los Países Bajos cayeran en manos de tales potencias. Vistos con la perspectiva de la historia, estos cuatro siglos de consistente unidad de propósitos, en medio de tantos cambios de nombres y hechos, de circunstancias y condiciones, deben colocarse como uno de los episodios más notables en los anales de cualquier raza, nación, estado o pueblo. Más aún, en todas las ocasiones Inglaterra tomó el camino más difícil. Frente a Felipe II de España, contra Luis XIV, bajo el reinado de Guillermo III y Marlborough, contra Napoleón, contra Guillermo II de Alemania, en todos estos casos hubiera sido más fácil —y mucho más tentador— unirse al más fuerte para luego compartir los frutos de sus conquistas. Sin embargo, siempre se eligió el camino más duro, uniéndose a las potencias menos fuertes, realizando combinaciones con ellas para así derrotar y frustrar al tirano militar del continente cualquiera que fuese, independientemente de la nación que condujera. Así preservamos la libertad de Europa, protegimos el crecimiento de sus sociedades vigorosas y variadas, y emergimos de cuatro terribles guerras con fama creciente, con un imperio cada vez más amplio y con la independencia de los Países Bajos debidamente asegurada. Es ésta la maravillosa y no deliberada tradición de la política exterior británica. Todos nuestros pensamientos descansan hoy en esa tradición. No conozco nada que haya ocurrido capaz de alterar o debilitar la justicia, la sabiduría, el valor y la prudencia con los que actuaron nuestros antecesores. No conozco nada que haya ocurrido en la naturaleza humana capaz de alterar en un grado mínimo la validez de sus conclusiones. No conozco nada que haya ocurrido en los campos militar, político, económico o científico que me haga sentir que somos menos capaces. No conozco nada que me haga pensar que no debemos, o que no podemos, continuar por el mismo camino. Me aventuro a formular ante ustedes estas propuestas generales porque me parece que si son aceptadas todo lo demás se vuelve mucho más sencillo.

Observen que la política de Inglaterra no toma en cuenta qué nación es la que procura el predominio en Europa. La cuestión no consiste en si es España, la monarquía francesa, el imperio francés o el imperio alemán o el régimen de Hitler. No tiene nada que ver con

gobernantes o naciones; sólo se ocupa del más fuerte o del tirano potencialmente dominante. Por lo tanto, no debemos temer la acusación de ser pro franceses o antigermanos. Si las circunstancias cambiaran, podríamos ser igualmente progermanos y anti franceses. Seguimos una ley de política pública y no un mero expediente dictado por circunstancias accidentales, por gustos o disgustos o por cualquier otro sentimiento.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Sobre este tema, véase el análisis detallado que figura en el capítulo 21.

<sup>18</sup> Winston S. Churchill, *The Second War World*, vol. I, *The Gathering Storm*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1948, págs. 207-08. Reproducido con autorización.

---

## La Estructura del Equilibrio del Poder

### SISTEMAS DOMINANTES Y DEPENDIENTES

Hemos hablado del equilibrio del poder como si se tratara de un sistema sencillo que comprende a todas las naciones activamente comprometidas en la política internacional. Sin embargo, una observación más detenida revela que un sistema semejante frecuentemente está compuesto por cierta cantidad de subsistemas interrelacionados, que conservan dentro de cada uno de ellos su propio equilibrio de poder. La interrelación entre los diferentes sistemas es generalmente de subordinación, en el sentido de que uno domina en función del mayor peso relativo que ha conseguido acumular, mientras los demás están apegados a lo que sucede en los platillos del sistema dominante.

En el siglo XVI, por ejemplo, el equilibrio de poder dominante se establecía entre Francia y los Habsburgo, mientras que al mismo tiempo existía un sistema autónomo que mantenía a los Estados italianos en equilibrio. En la última parte del siglo XVII se desarrolló un sistema de equilibrio de poder aparte en el norte de Europa, que se mantuvo al margen del desafío que implicaba el auge del poder sueco para las naciones adyacentes al Báltico. La transformación de Prusia en una potencia de primera magnitud en el siglo XVIII implicó la formación de un equilibrio de poder germano, con Austria en el otro platillo como peso principal. Este sistema autónomo ("una pequeña Europa dentro de la grande") sólo se disolvió en 1866 con la expulsión de Austria de la Confederación Germana como consecuencia de la guerra austro-prusiana del mismo año. El siglo XVIII también asistió al desarrollo de un sistema de equilibrio de poder oriental provocado por el ascenso de Rusia. El reparto de Polonia, en virtud del principio de compensación, entre Rusia, Prusia y Austria es la primera manifestación espectacular de este nuevo sistema.

Durante todo el siglo XIX y hasta nuestros días, el equilibrio de poder en los Balcanes ha sido cuestión del interés de todas las naciones de Europa. Ya en 1790 Turquía celebraba un tratado con Prusia en el

cual esta última nación prometía ir a la guerra con Austria y Rusia "puesto que acarrearía un perjuicio al deseable y necesario equilibrio de poder el hecho de que los enemigos cruzaran el Danubio". En la última parte del siglo XIX se comenzó a hablar de un equilibrio de poder africano, con referencia a cierto equilibrio entre las conquistas coloniales de las grandes potencias. Más tarde aún, se agregaron al vocabulario diplomático el equilibrio del poder en el hemisferio occidental, en el Pacífico y en el Cercano y Lejano Oriente. También se habla de un "equilibrio austriaco". De la monarquía austriaca con sus nacionalidades antagonicas se decía que "estaba obligada a aplicarse las reglas de conducta que siguen las potencias de Europa para encauzar las permanentes rivalidades que existen entre ellas".<sup>1</sup>

No es por accidente que la autonomía de tales sistemas de equilibrio de poder locales sea la mayor y que su subordinación a un sistema dominante sea relativamente menor; cuanto más alejados se encuentran del centro de la lucha por el poder, mejor operan en la periferia del sistema dominante, fuera del alcance de las naciones preponderantes. Así pudo desarrollarse con relativa autonomía durante el siglo XV un equilibrio de poder italiano, mientras las grandes naciones de Europa se encontraban ocupadas en otras regiones. Durante la mayor parte de la historia de la civilización occidental, los diferentes sistemas de equilibrio de poder en Asia, África y América funcionaron con entera independencia de las configuraciones de las naciones europeas, hasta el punto de que estas últimas dificultosamente llegaron a conocerlos.

En el hemisferio occidental, hasta la segunda guerra mundial y en Europa oriental hasta fines del siglo XVIII, el equilibrio de poder debió su desarrollo relativamente autónomo a la ubicación en la periferia de los centros de poder de su tiempo. Los repartos de Polonia, que se suponían iban a preservar el equilibrio de poder en Europa oriental, fueron realizados por las naciones directamente interesadas sin interferencia alguna. La alianza celebrada en 1851 entre Brasil y Uruguay contra Argentina con el propósito de mantener el equilibrio de poder en Sudamérica sólo tenía una muy remota conexión con el equilibrio de poder europeo. Por otra parte, sólo ahora se ha vuelto posible hablar de un equilibrio de poder autónomo en África. Desde que los pueblos indígenas de África comenzaron a competir por el poder, entre ellos y con naciones no africanas, el continente negro ya no es sólo el objeto de una lucha por el poder centrada en otra parte.

En la medida en que un equilibrio de poder se encuentra más íntimamente conectado con el dominante, menores oportunidades tendrá de operar con autonomía y más tenderá a convertirse en una mera manifestación localizada del equilibrio de poder dominante. El equilibrio de poder dentro de la Confederación Germánica, desde Federico el Grande hasta la guerra de 1866, ofrece una situación intermedia entre la completa autonomía y la integración total. Combina cierto grado de autonomía con integración al sistema dominante. Mientras el equilibrio

entre Prusia y Austria fue, como hemos visto,<sup>2</sup> una precondition para la preservación de las libertades de los miembros de la Confederación Germánica, este equilibrio también fue indispensable para mantener el equilibrio de poder europeo en su conjunto.

El equilibrio germano cumplía así una doble función: una dentro de su propio contexto y otra para el sistema general del que formaba parte. Por el contrario, la fusión de Prusia y Austria o el dominio de una de ellas por parte de la otra habría resultado no sólo destructivo para la independencia de los Estados alemanes, sino que también hubiera amenazado la libertad de otras naciones europeas. Edmund Burke señala que "si Europa no concibe la independencia y el equilibrio del imperio como la verdadera esencia del sistema de equilibrio de poder en Europa... todas las políticas de Europa a lo largo de más de dos siglos han sido miserablemente erróneas".<sup>3</sup> La perpetuación del equilibrio entre Prusia y Austria fue, por lo tanto, asunto del interés no sólo de los otros miembros de la Confederación Germánica, sino de todas las naciones europeas.

Cuando, como consecuencia de la guerra de 1866, Prusia, y luego Alemania, consiguieron una ventaja permanente sobre Austria, con la que quedó destruido el equilibrio de poder entre las dos naciones determinando que Alemania predominara en Europa, pasó a ser una de las funciones del equilibrio de poder europeo el preservar, al menos, la independencia de Austria frente a las infracciones de su poderoso vecino. Fue como consecuencia de ese permanente interés europeo que luego de la primera guerra mundial los triunfantes aliados procuraran, a través de medidas legales, económicas y políticas, evitar la fusión de Austria y Alemania. Más aún, dentro de la lógica de esta situación fue que Hitler encaró la anexión de Austria como paso decisivo en el camino hacia la destrucción del equilibrio de poder europeo.

El equilibrio de poder de los Balcanes cumplió una función similar desde las últimas décadas del siglo XIX. También en este caso el mantenimiento de un equilibrio de poder entre las naciones balcánicas fue visto como el prerrequisito para el mantenimiento del equilibrio europeo. En cualquier parte donde el equilibrio local se vio amenazado, las grandes potencias europeas intervinieron a los efectos de restaurarlo. La antes citada<sup>4</sup> declaración del zar ruso a comienzos de la primera guerra mundial ilustra claramente esa conexión.

### CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL EQUILIBRIO DEL PODER<sup>5</sup>

En los tiempos recientes, las relaciones entre el equilibrio de poder dominante y los sistemas locales han mostrado una siempre creciente tendencia a cambiar en detrimento de la autonomía de los sistemas

<sup>2</sup> Véase el final del capítulo 11.

<sup>3</sup> *Works*, vol. IV, Little, Brown and Company, Boston, 1889, pág. 330.

<sup>4</sup> Véase el capítulo 12, apartado "Alianzas y contraalianzas".

<sup>5</sup> Para otros cambios estructurales, véanse el capítulo 12, apartado "Alianzas y contraalianzas" y el capítulo 21.

<sup>1</sup> Albert Sorel, *L'Europe et la révolution française*, E. Plon, Paris, vol. I, pág. 443.

locales. Las razones de este desarrollo se encuentran en los cambios estructurales que el equilibrio de poder dominante ha experimentado desde la primera guerra mundial y que se han vuelto manifiestos en la segunda. Ya hemos señalado la expansión gradual del sistema de equilibrio de poder dominante desde Europa Occidental y Oriental hacia el resto del continente, y de allí a otros continentes hasta que finalmente la primera guerra mundial asistió al espectáculo de todas las naciones del mundo participando activamente en un equilibrio de poder planetario.

Mano a mano con la consumación de esta expansión ocurrió un desplazamiento en los principales pesos de la balanza desde Europa hacia otros continentes. Al comienzo de la primera guerra mundial, en 1914, los principales pesos de la balanza eran predominantemente europeos: Inglaterra, Francia y Rusia en uno de los platillos; Alemania y Austria en el otro. A fines de la segunda guerra mundial eran totalmente no europeos, caso de Estados Unidos, o predominantemente no europeos, caso de la Unión Soviética. En consecuencia, toda la estructura mundial de equilibrio de poder ha cambiado. A fines de la primera guerra mundial, y aun a comienzos de la segunda, ambos platillos, por así decirlo, todavía se encontraban en Europa; sólo que las fuerzas que incidían sobre ellos provenían de todas partes del mundo. Los principales protagonistas de la lucha por el poder y las mayores apuestas que se entablaban aún eran predominantemente europeas. Parafraseando las palabras del ya citado George Canning, potencias no europeas acudían con el sólo propósito de restablecer el equilibrio de poder en Europa. O, según las palabras de Churchill en 1940, "El Nuevo Mundo, con todo su poder y potencialidades, se hace presente para rescatar y liberar al Viejo Mundo".

Hoy en día el equilibrio de poder en Europa ya no es el centro de la política mundial, en torno al cual se agrupan los sistemas de equilibrio locales, ni en íntima conexión ni con mayor o menor grado de autonomía. En la actualidad, el equilibrio de poder europeo se ha convertido en una mera función del equilibrio de poder mundial, en el que Estados Unidos y la Unión Soviética son los principales pesos ubicados en platillos opuestos. La distribución del poder en Europa es sólo uno de los aspectos concretos en la lucha por el poder en que están embarcados Estados Unidos y la Unión Soviética.

Lo que es válido para el sistema en principio dominante también lo es para todos los sistemas locales tradicionales. El equilibrio de poder en los Balcanes, no menos que los equilibrios de poder en Cercano o el Lejano Oriente, han compartido el destino del sistema europeo global; todos se han convertido en meras funciones del nuevo equilibrio mundial, en meros "teatros" donde se libra la contienda entre los dos grandes protagonistas. Se puede decir que de todos los sistemas de equilibrio de poder locales sólo el sudamericano ha conservado cierto grado de autonomía bajo la protección que significa el predominio regional de Estados Unidos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para el análisis de las causas responsables de la destrucción de la mayor parte de estos sistemas autónomos, véase el capítulo 21.

## 14

### *Evaluación del Equilibrio del Poder*

Considerando especialmente su cambiante estructura, ¿cómo haremos para evaluar el equilibrio de poder y determinar su futura utilidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo moderno?

Mientras explicábamos su naturaleza y forma de operación, hemos subrayado su inevitable conexión —y al mismo tiempo su función protectora— con un sistema multiestatal. A lo largo de su historia de más de cuatrocientos años, la política de equilibrio de poder consiguió evitar que ningún Estado llegara a tener dominio universal. También logró preservar la existencia de todos los miembros del moderno sistema estatal desde fines de la Guerra de los Treinta Años, en 1648, hasta los repartos, a fines del siglo XVIII. No obstante, evitar que un solo Estado llegara al predominio universal sólo se consiguió al precio de una guerra prácticamente continua desde 1648 hasta 1815 y de otra que en el siglo XX involucró a prácticamente todo el mundo. Los dos periodos de estabilidad —uno iniciado en 1648, el otro en 1815— estuvieron precedidos por la completa eliminación de pequeños Estados, a lo que debe agregarse gran número de actos aislados de similar naturaleza, comenzando por la destrucción de Polonia.

Lo importante en nuestra discusión es el hecho de que fueron ejecutados en nombre del principio de equilibrio de poder cuyo objetivo primordial, a los efectos de servir de principio basamental al moderno sistema estatal, consistía en su indispensabilidad para mantener la independencia de los Estados individuales. El equilibrio de poder no sólo fracasó en cuanto a la protección de la independencia de Polonia, sino que el propio principio de compensación territorial de cada integrante ante el aumento territorial de cualquier otro miembro trajo como consecuencia la destrucción del Estado polaco. La destrucción de Polonia en nombre del equilibrio del poder no fue más que el primero y más espectacular ejemplo de una serie de particiones, anexiones y destrucciones de Estados independientes que, desde 1815 hasta el presente, se llevaron a cabo en aplicación del mismo principio. El fracaso para desempeñar su función con respecto a los Estados individuales y el tra-



caso en cumplir su misión frente al sistema estatal en su conjunto señalan las tres principales debilidades del equilibrio de poder como principio rector de la política internacional: su incertidumbre, su irrealidad y su insuficiencia.

### LA INCERTIDUMBRE DEL EQUILIBRIO DEL PODER

El concepto de equilibrio entre cierto número de naciones con el fin de evitar que cualquiera de ellas se vuelva lo suficientemente fuerte como para amenazar la independencia de las otras es una metáfora trasladada del campo de la mecánica. Era adecuada para el modo de pensar de los siglos XVI, XVII y XVIII, que gustaban representar la sociedad y todo el universo como si fuera un mecanismo gigantesco, como una máquina o un reloj, creado y mantenido en funcionamiento por el relojero divino. Dentro de ese mecanismo, y dentro de los mecanismos más pequeños que lo componían, se suponía que la mutua relación entre las partes individuales podía ser exactamente determinada por medio de cálculos mecánicos, lo que permitía prever con gran precisión sus acciones y reacciones. La metáfora de los dos platillos en equilibrio merced a una igual distribución de pesos en cada lado, que permite al mecanismo conservar la estabilidad y el orden en el escenario internacional, tiene su origen en esa filosofía mecanicista. Y se aplicaba a los asuntos prácticos de la política internacional en el espíritu de esa filosofía.

Mecánicamente concebido, el equilibrio de poder requiere un criterio cuantitativo fácilmente reconocible mediante el cual medir y comparar el poder relativo de cierto número de naciones. Sólo por medio de ese criterio, comparable con las libras y las onzas en el par de platillos real, se puede decir con algún grado de seguridad que cierta nación tiende a volverse más poderosa que otra o que tiende a mantener el equilibrio de poder con otras. Sólo mediante tal criterio, esas variaciones del poder pueden convertirse en unidades cuantitativas aptas para ser trasladadas de un platillo a otro de modo de poder restaurar el equilibrio. La teoría y la práctica del equilibrio de poder encontró ese criterio, como ya lo hemos visto, en el territorio, la población y los armamentos. Las políticas de compensación y de carrera armamentista han servido a lo largo de la historia del Estado moderno como aplicaciones prácticas de ese criterio.

¿Pero realmente el poder de una nación se apoya en la extensión de su territorio? ¿La nación más poderosa es aquella que tiene un mayor territorio? Nuestro examen de los factores que hacen el poder de una nación ha demostrado que la respuesta sólo puede ser afirmativa con condicionantes tan difíciles de lograr que casi anulan el carácter afirmativo de la respuesta. El tamaño del territorio francés era tan grande hacia fines del reinado de Luis XIV como lo era a comienzos de ese mismo reinado, pero Francia era mucho más débil al final de ese reinado de lo que había sido al comienzo. La misma relación inversa entre tamaño del territorio y poder nacional surge de la comparación entre ambos

factores en el caso de Prusia desde la muerte de Federico el Grande, en 1786, hasta diez años después. Aun a comienzos del siglo XIX, España y Turquía poseían vastos territorios coloniales que excedían en tamaño los territorios de cualquiera de las mayores naciones de Europa. Sin embargo, ambas naciones se contaban entre las más débiles del concierto de la política internacional. La geografía, de la que forma parte la extensión territorial, es sólo uno de los factores que concurren a configurar el poder nacional. Aun si se toma en consideración la calidad del territorio y la calidad y cantidad de la población comprendida en él —según modelo de compensación que era de curso en el siglo XVII—, estamos en presencia de unos pocos entre muchos factores que componen el poder una nación. Lo mismo ocurre si se toma a la cantidad del armamento como patrón para la comparación.

El carácter nacional y, sobre todo, la moral nacional y la calidad del gobierno, especialmente en la conducción de los asuntos externos, son los más importantes —aunque también los más elusivos— componentes del poder nacional. Resulta imposible para el observador de la escena contemporánea o para el explorador de las futuras tendencias determinar aun con precisión aproximada la relativa contribución que estos elementos han hecho al poder de las diferentes naciones. Por otra parte, la calidad de estas contribuciones está sujeta a incansante cambio que no se advierte en el momento en que se produce, puesto que sólo se revela ante la prueba real de crisis o guerra. El cálculo racional de la fortaleza relativa de varias naciones, que es la verdadera savia del equilibrio de poder, se convierte en una serie de conjeturas cuya exactitud sólo puede verificarse retrospectivamente.<sup>1</sup> Uno de los grandes practicantes del equilibrio de poder, Bolingbroke, lo formuló de este modo:

El punto preciso en que los platillos del poder se mueven, al igual que los solsticios en cualquiera de los trópicos, es imperceptible a la observación común; pero, tanto en uno como en el otro caso, debe haber algún proceso hacia la nueva dirección antes de que el cambio sea percibido. Quienes se encuentran en el platillo que baja —puesto que en el equilibrio de poder político, a diferencia de todos los más, el platillo que está vacío baja y el que está lleno sube— no desisten fácilmente de los prejuicios habituales de superioridad en riqueza, poder, habilidad o valor ni de la confianza que estos prejuicios inspiran. Quienes están en el platillo ascendente no experimentan de inmediato su fortaleza ni asumen la confianza que sólo más tarde les traerá la experiencia. Quienes están más interesados en vigilar las variaciones de este equilibrio, a menudo se equivocan de la misma manera e incurrir en los mismos prejuicios. Continúan temiendo a una potencia que ya no es capaz de infligir daños o siguen sin aprehensión el crecimiento diario de una potencia que se convierte en algo formidable.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Para un examen más extenso de este problema, véase el capítulo 10.

<sup>2</sup> "On the Study and Use of History", *The Works of Lord Bolingbroke*, vol. II, Carey and Hart, Filadelfia, 1841, pág. 258.

Un opositor del poder en el siglo XVIII intentó demostrar el absurdo de los cálculos habituales en aquel tiempo preguntándose cuál entre dos príncipes sería más poderoso: uno que poseyera tres libras de fuerza militar, cuatro de astucia política, cinco de ahínco y dos de ambición u otro que sólo llegaba a doce libras de fortaleza militar pero a sólo una de las demás cualidades. El autor otorgaba la ventaja al primero de ellos, pero es dudoso que la respuesta sea correcta bajo todas las circunstancias posibles, incluso suponiendo —de modo totalmente hipotético— que fuera posible la determinación cuantitativa del peso relativo de estas diferentes cualidades.

Esta incertidumbre en los cálculos de poder es inherente a la propia naturaleza del poder nacional. Por lo tanto, tiene vigencia aún en el más simple modelo de equilibrio de poder, es decir, cuando una nación se opone a otra. Esa incertidumbre se ve inconmensurablemente magnificada cuando los pesos a determinar no corresponden a simples unidades sino a alianzas. Entonces se hace necesario computar no sólo el poder propio y el del oponente, y relacionar uno con otro, sino realizar la misma operación con el poder nacional de los propios aliados y luego con los que integran la alianza opositora. El riesgo de conjeturar se ve enormemente agravado cuando se debe determinar el poder de naciones pertenecientes a civilizaciones diferentes a la propia. Es bastante difícil evaluar el poder de Inglaterra o de Francia. Pero es mucho más difícil realizar una correcta determinación del poder de China, Japón o incluso de la Unión Soviética. No obstante, la incertidumbre culminante se encuentra en el hecho de que no siempre se puede estar seguro de quiénes sean los aliados propios y quiénes los del enemigo. Los alineamientos que se producen en virtud de tratados de alianza no siempre son idénticos a las alianzas que se oponen realmente en el caso de una respuesta bélica.

Uno de los maestros del equilibrio de poder, Federico el Grande, quien llegó a la sabiduría a través de tristes experiencias, llamó la atención de su sucesor sobre este problema. En su Testamento Político de 1768 señalaba:

El a menudo engañoso arte de conjeturar sirve como base para muchos de los grandes designios políticos. Uno toma como punto de partida el más seguro factor que conoce, lo combina de la mejor manera posible con otros factores, éstos imperfectamente conocidos, y de ahí extrae las conclusiones más correctas que sea posible. Para hacerlo más claro, daré un ejemplo. Rusia procura lograr el apoyo del rey de Dinamarca. Le promete el ducado de Holstein-Gottorp, que pertenece al Gran Duque ruso, y de este modo confía en obtener su apoyo para siempre. Pero el rey de Dinamarca es cambiante ¿Cómo prever todas las ideas que pueden pasar por esa joven cabeza? Los favoritos, amantes y ministros que habrán de acercarse a su pensamiento ofreciéndole ventajas propuestas por otra potencia que le resultarán más importantes que las formuladas por Rusia, ¿no harán que cambie de bando como aliado? Una incertidumbre similar, aunque cada vez con forma diferente, domina todas las ope-

raciones de política exterior y ha determinado que a menudo las grandes alianzas hayan resultado lo contrario de lo que habían planeado sus miembros.<sup>3</sup>

Estas palabras, que fueron escritas al final del período clásico del equilibrio del poder, no han perdido agudeza alguna si se las pone a prueba frente a los hechos de la historia reciente. La integración de las alianzas y contraalianzas que se podían haber previsto en agosto de 1938, inmediatamente antes del desenlace de la crisis checoslovaca, era por cierto bastante diferente de la que se produjo un año más tarde, a comienzos de la segunda guerra mundial, o de la que se desarrolló más de dos años después como consecuencia del ataque a Pearl Harbor. Ningún estadista, por mayor conocimiento, sabiduría o previsión que tuviera, habría podido anticipar todos estos desarrollos y basar sus políticas de equilibrio de poder sobre ellos.

Inmediatamente antes del comienzo de la primera guerra mundial, en julio de 1914, no había medio seguro para saber si Italia iba a cumplir sus obligaciones con respecto al Tratado de la Triple Alianza uniéndose a Alemania y Austria contra Francia, Inglaterra y Rusia, si iba a permanecer neutral o si iba a pasarse al otro bando. Hasta el 30 de julio de 1914 los estadistas de Alemania y Austria no estuvieron seguros de que Rusia se opondría a Austria a los efectos de mantener el equilibrio de poder en los Balcanes. Por esos días, el embajador inglés en Alemania informaba a su gobierno que era opinión de aquellos estadistas "que una guerra general está fuera de toda posibilidad, porque Rusia ni puede ni quiere ir a la guerra".<sup>4</sup> Según los informes del embajador inglés, lo mismo se pensaba en Viena.

Asimismo, tampoco resultaba evidente para cualquiera de las partes interesadas que Inglaterra habría de ingresar a la primera guerra mundial del lado de Francia y Rusia. En fecha tan tardía como el 1º de junio de 1914, el secretario inglés de asuntos exteriores declaraba en la Cámara de los Comunes, confirmando una afirmación del primer ministro formulada el año anterior, que Inglaterra no estaba sometida a ninguna obligación, que fuera desconocida para el Parlamento o por el público, que pudiera llevarla a la guerra. El gobierno inglés estaba convencido de que el intercambio secreto de cartas entre el secretario de asuntos exteriores y el embajador francés, que tuvo lugar en noviembre de 1912, no afectaba su libertad de acción en caso de guerra continental. Los gobiernos ruso y francés suponían que Inglaterra intervendría, pero sin estar demasiado seguros.<sup>5</sup> El embajador inglés informaba desde Berlín

<sup>3</sup> *Die politischen Testamente Friedrichs des Grossen*, Berlin, 1920, pág. 192.

<sup>4</sup> *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1926, vol. XI, pág. 361.

<sup>5</sup> La ambigüedad de la situación que creó este intercambio de cartas resulta evidente en el texto de la carta que sir Edward Grey, secretario inglés de relaciones exteriores, escribió el 22 de noviembre de 1912 a Paul Cambon, embajador francés en Inglaterra y que, en lo sustancial, es reiterada en la respuesta que el embajador francés le hace llegar días después.

"En los últimos años, de tanto en tanto, los expertos navales franceses e ingleses se han consultado. Siempre ha quedado sobrentendido que tales consultas no afectaban la libertad de cualquiera de los gobiernos para decidir en el futuro

el 30 de julio de 1914 que el embajador francés "está continuamente regañándose por mantener Inglaterra tan en reserva sus intenciones y dice que el único camino para evitar una guerra general consiste en... una declaración... en la que quede claro que Inglaterra combatirá del lado de Francia y Rusia".\* Los gobiernos de las potencias centrales ignoraron este intercambio de cartas hasta después del estallido de la primera guerra mundial. Así, supusieron que Inglaterra se mantendría neutral; "... hasta último momento", informa el embajador inglés en Berlín, "pensaron que Inglaterra no iría a la guerra".<sup>2</sup> Por lo tanto, concluyeron que el equilibrio de poder los favorecería. Francia y Rusia comenzaron con la suposición opuesta y llegaron a conclusiones también opuestas.

La política inglesa de secreto acerca de los compromisos asumidos con Francia ha sido ampliamente criticada sobre la base de que Alemania nunca habría ido a la guerra contra Francia y Rusia si hubiera sabido que Inglaterra iba a unirse a estas potencias, es decir, si hubiera estado en condiciones de hacer sus cálculos de equilibrio de poder en conocimiento del acuerdo anglo-francés de noviembre de 1912. Sin embargo, ninguno de los tres gobiernos —inglés, francés y ruso— estaba completamente seguro de antemano acerca de lo que este acuerdo iba a significar para el equilibrio de poder en agosto de 1914. Por lo tanto, aunque el gobierno alemán hubiera conocido el acuerdo, no habría estado seguro sobre cuál hubiera sido la real distribución del poder en vísperas de la primera guerra mundial. En estas condiciones de extrema incertidumbre, inherente a cualquier sistema de equilibrio de poder compuesto por alianzas, se deben buscar las razones del fracaso del equilibrio de poder para evitar la primera guerra mundial. El subsecretario alemán de asuntos exteriores manifestó espontáneamente la inseguridad a que había llevado el sistema de alianzas y contraalianzas cuando dijo al embajador inglés, el 1º de agosto de 1914, que Alemania, Francia "y quizás Inglaterra" habían sido lanzadas a la guerra "sin

si asistía o no a la otra fuerza armada. Hemos estado de acuerdo en que las consultas entre expertos no son, ni deben ser, consideradas como un compromiso que obligue a los gobiernos a actuar en una contingencia que no se ha producido y que tal vez nunca se produzca. La disposición, por ejemplo, de las flotas francesa e inglesa, respectivamente, no se basa en la actualidad sobre un compromiso de cooperar en la guerra.

"Sin embargo, usted ha señalado que si cualquiera de los gobiernos tuviera una sólida razón para esperar un inmotivado ataque de una tercera potencia, le sería esencial saber si ante esa eventualidad puede contar con la asistencia de la otra.

"Estoy de acuerdo en que si cualquier gobierno tiene sólidas razones para esperar un ataque inmotivado de una tercera potencia o si algo amenaza la paz general, inmediatamente debe consultar con la otra parte si ambos gobiernos habrán de actuar juntos para evitar la agresión y preservar la paz y, si así fuera, qué medidas deberían acordar para tomar en común. Si estas medidas involucrarán la acción, los planes de los Estados Mayores deberían ser tomados en consideración de inmediato y los gobiernos deberían decidir qué efectos se les debería dar." *Collected Diplomatic Documents Relating to the Outbreak of the European War*, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1915, pág. 80. La ambigüedad de la situación también encuentra ilustración en el mensaje telegráfico del zar citado antes.

\* *British Documents*, loc. cit., pág. 361.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 363.

que ninguna de ellas la deseara en lo más mínimo y... ella es producto de este maldito sistema de alianzas que es el azote de los tiempos modernos".<sup>3</sup>

### LA IRREALIDAD DEL EQUILIBRIO DEL PODER

Esta incertidumbre en todos los cálculos de poder no sólo determina que el equilibrio de poder sea incapaz de ser aplicado prácticamente, sino que también lleva a su verdadera negación en los hechos. Dado que ninguna nación puede estar segura de que sus cálculos sobre la distribución del poder en un momento determinado de la historia sean correctos, al menos debe tener la seguridad de que sus errores, cualesquiera fueren, no habrán de exponerla a una desventaja en la lucha por el poder. Dicho de otro modo, la nación debe tratar de tener por lo menos un margen de seguridad que le permita hacer cálculos erróneos y aun así mantener el equilibrio de poder. A esos efectos, todas las naciones deben aspirar no a un equilibrio —o sea igualdad— de poder sino a una superioridad que las beneficie. Y dado que ninguna nación puede prevenir cuan graves serán sus errores, todas las naciones deben esforzarse en procurar el máximo de poder posible según las circunstancias se lo permitan. Sólo así pueden aspirar a obtener el máximo margen de seguridad proporcional al máximo de error que pueden cometer. La ilimitada aspiración de poder, siempre potencialmente presente según hemos visto,<sup>4</sup> encuentra en el equilibrio de poder un poderoso incentivo para transformarse en realidad.

Considerando que el deseo de lograr el máximo de poder es universal, todas las naciones siempre deberían temer que sus propios errores de cálculo, junto con el incremento del poder de otras naciones, podrían reportarles un mayor grado de inferioridad, situación que deben evitar a toda costa. Por eso, todas las naciones que han ganado un aparente espacio con respecto a sus competidoras tienden a consolidarlo y a usarlo para cambiar en forma permanente la distribución del poder en su favor. Esto puede realizarse a través de presión diplomática, haciendo sentir todo el peso de esa ventaja, empujando a las otras naciones a hacer concesiones que conviertan la ventaja temporaria en una superioridad permanente. También puede hacerse mediante la guerra. Dado que en un sistema de equilibrio de poder las naciones viven en un constante temor de que sus rivales las desplacen, todas experimentan un interés vital en anticiparse a las acciones que en ese sentido puedan desarrollar las otras, con lo que siempre se encuentran haciendo a las demás lo que no les gustaría que les hicieran a ellas. Volvamos a citar a Bolingbroke:

Los platillos de la balanza del poder nunca estarán en un exacto equilibrio, porque el punto de igualdad tampoco es discernible ni

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 284.

<sup>4</sup> Véase capítulo 5, apartado "Tres metas del imperialismo" y último apartado.

requiere serlo. En esto, como en tantos otros asuntos humanos, basta con que la desviación no sea demasiado grande. Alguna siempre existirá. Por lo tanto, será necesaria una constante atención a esas desviaciones. Cuando son pequeñas, su curso puede corregirse fácilmente mediante un cuidado precoz y con las precauciones que aconseje una buena política. Pero cuando se vuelven grandes como consecuencia de no haberse aplicado aquellas medidas, o debido a acontecimientos imprevisibles, debe ejercerse un mayor esfuerzo. Pero aun en tales casos, se requiere mucha reflexión sobre todas las circunstancias que configuran la conjuntura; debe evitarse que por lograr poco éxito la desviación aumente, y el poder que ya parecía exorbitante se torne mayor aún, o que al enfrentarla con buen éxito, mientras un platillo se vacía el otro se vea recargado de peso. En ambos casos quien considere en la historia de las edades primitivas las extrañas revoluciones que produce el tiempo y el perpetuo flujo y reflujo tanto de las fortunas públicas cuanto de las privadas, de reinos y de Estados, de gobernantes y de gobernados, se sentirá inclinado a pensar que si los platillos pueden ser alterados completamente por medio de la guerra hasta el punto cercano aunque no exacto, en que se encontraban antes de la gran desviación, el resto debe dejarse librado a las circunstancias y al uso que la buena política sea capaz de hacer con ellos.<sup>10</sup>

A pesar de ser aborrecida por el lenguaje diplomático y por la opinión pública democrática, la guerra preventiva es de hecho un producto natural del equilibrio de poder. También aquí vuelven a ser instructivos los hechos que llevaron al estallido de la primera guerra mundial. Esa fue la última ocasión en que los asuntos exteriores fueron manejados de acuerdo con las reglas clásicas del equilibrio de poder. Austria estaba resuelta a cambiar de inmediato y para siempre a su favor, el equilibrio de poder en los Balcanes. Pensaba que, aunque Rusia aún no estaba lista para ir a la guerra, su poder estaba aumentando y que, por lo tanto, posponer una acción decisiva le significaría una distribución del poder menos favorable. Cálculos análogos se hacían en Berlín con respecto a la distribución del poder entre Alemania y Rusia. Por la otra parte, Rusia estaba resuelta a no permitirle a Austria que cambiara la distribución del poder en su favor sometiendo a Serbia. Rusia calculaba que un tal aumento inmediato en el poder del potencial enemigo sobrepasaría cualquier probable aumento de su propio poder en el futuro. En parte debido a estos cálculos rusos, Inglaterra se negó hasta último momento a declarar abiertamente su apoyo a la alianza franco-rusa. Como lo señalaba el embajador alemán el 30 de julio de 1914: "Una declaración en tal sentido a esta altura si bien podría hacer vacilar a Alemania también podría decidir a Rusia; y si Rusia atacara a Austria, Alemania tendría que venir en su ayuda, temiera o no a la flota británica".<sup>11</sup> En un memorándum al Canciller Imperial del 29 de julio de 1914, el Estado Mayor alemán analizaba la mecánica del equilibrio de poder con inusual claridad: [Rusia]

<sup>10</sup> *Op. cit.*, pág. 291.

<sup>11</sup> *British Documents*, *loc. cit.*, pág. 361.

anuncia que se propone movilizar cuando Austria avance sobre Serbia, puesto que no puede permitir la destrucción de Serbia, aunque Austria haya explicado que no pretende nada de eso.

¿Cuales deberían ser las consecuencias de esto? Si Austria avanzara sobre Serbia tendría que vérselas no sólo con el ejército de ese país, sino con el mucho más poderoso de Rusia; por eso no puede entrar en guerra con Serbia sin asegurarse de que no será atacada por Rusia. Esto significa que se verá obligada a movilizar la otra mitad de su ejército. En el momento en que Austria movilice todo su ejército, el choque con Rusia será inevitable. Pero para Alemania eso es el *casus foederis*. Si Alemania no está dispuesta a faltar a su palabra y permitir que su aliado sufra la aniquilación frente a la superioridad rusa, también ella debe movilizar. Y esto traería como consecuencia la movilización del resto del ejército ruso. Rusia diría entonces: Alemania me ataca. Conseguiría el apoyo de Francia que, según la alianza, está obligada a ir a la guerra si su aliado es atacado. Así la alianza franco-rusa, a menudo elogiada por su carácter puramente defensivo, creada a los solos efectos de contener los planes agresivos de Alemania, se volvería activa y comenzaría una mutua carnicería entre las naciones civilizadas de Europa.<sup>12</sup>

Siempre será imposible probar que la influencia estabilizadora del equilibrio de poder contribuyó a evitar muchas guerras. No se puede desandar el curso de la historia, tomando una situación hipotética como el propio punto de partida. Porque si bien nadie puede decir cuántas guerras se habrían producido sin el equilibrio de poder no es difícil observar que la mayoría de las guerras que se libraron a partir del comienzo del moderno sistema estatal tuvieron su origen precisamente en el equilibrio de poder. Tres tipos de guerra están íntimamente conectadas con la mecánica del equilibrio de poder: las guerras preventivas, de las que ya hemos hablado, en las que ambas partes normalmente persiguen fines imperialistas, las guerras antiimperialistas y las guerras imperialistas.

Bajo condiciones de equilibrio de poder, la oposición entre un statu quo nacional o el de una alianza y un poder imperialista, o un grupo de poderes, es muy probable que lleve a la guerra. En muchos casos, desde Carlos V hasta Hitler e Hirohito, realmente llevó a la guerra. El statu quo nacional, que por definición está dedicado a propósitos pacíficos y que solo trata de mantener lo que existe, difícilmente será capaz de mantener la paz con la dinámica y el rápido aumento del poder característicos de una nación inclinada hacia una expansión imperialista.

Los aumentos relativos del poder de Inglaterra y Francia, por una parte, y de Alemania, por la otra, entre 1933 y el estallido de la segunda guerra mundial en 1939, ejemplifican vividamente el diferente ritmo y dinámica en los aumentos de poder de las naciones imperialistas y de las que conservan el statu quo. En una carrera armamentista, las naciones del statu quo están destinadas a perder, y su posición relativa

<sup>12</sup> Max Montgelas y Walther Schuecking (eds.), *Outbreak of the World War: German Documents Collected by Karl Kautsky*. Oxford University Press, Nueva York, 1924, pág. 307.

empeorará cada vez más, con ritmo creciente, en tanto dure la carrera. El transcurso del tiempo beneficia a las naciones imperialistas; a medida que pasa, su platillo baja cada vez más por efecto del peso siempre creciente de su poder, en tanto que el platillo de las naciones que adhieren al statu quo sube. En consecuencia, les será cada vez más difícil restaurar el equilibrio y dejar de reconocer que si no se invierte el proceso, la posición de las naciones imperialistas se volverá inexpugnable, con lo que habrá perdido sentido cualquier intento de restauración. En esa situación se encontraban Inglaterra y Francia en setiembre de 1939. En tal situación, la única alternativa a una poco gloriosa absorción a la órbita de poder de la nación imperialista parece ser la guerra, con sus incalculables posibilidades. La dinámica de la política internacional, tal como se desarrolla entre naciones que se mantienen dentro de una política de statu quo y naciones imperialistas, lleva necesariamente a una alteración tal del equilibrio de poder que la guerra se perfila como única salida para las naciones del statu quo, al menos como oportunidad de reencauzar en su favor el equilibrio de poder.

Pero el propio acto de reencauzar el equilibrio lleva consigo los elementos para una nueva perturbación. La dinámica de la política del poder, tal como se ha delineado previamente, vuelve inevitable este desarrollo. El defensor del statu quo de ayer luego de la victoria se transforma en el imperialista de hoy, contra quien el vencido de ayer procurará revancha mañana. La ambición del triunfador que llegó a las armas para restaurar el equilibrio, tanto como el rencor del vencido que no pudo derrocarlo, tienden a hacer del nuevo equilibrio un punto de transición, virtualmente invisible entre una perturbación y la siguiente. Por esto, el proceso de equilibrio a menudo ha llevado al reemplazo de una potencia predominante, que perturba el equilibrio, por otra de la misma naturaleza. Carlos V de Habsburgo fue bloqueado en sus propósitos de establecer una monarquía universal, para dejar el camino a Luis XIV de Francia, cuyas análogas aspiraciones unificaron a toda Europa en su contra. Cuando el equilibrio fue reacomodado apareció otro factor de perturbación en Federico el Grande de Prusia. La posición de predominio mundial asumida por Francia con Napoleón I fue sucedida por una actitud similar por parte de la Santa Alianza, que estaba liderada por los dos más poderosos y viejos enemigos de Napoleón: Austria y Rusia. El fracaso de los planes de esta última trajo como consecuencia el auge de Prusia en Alemania y de Alemania en Europa. A veinte años de su derrota en la primera guerra mundial, Alemania era de nuevo la nación preponderante en Europa, mientras Japón experimentaba igual auge en Asia. A partir del momento en que estas dos naciones fueron barridas como factores activos en el equilibrio de poder, se planteó una nueva lucha por el poder entre Estados Unidos, por una parte, y la Unión Soviética y China comunista, por la otra. Con la ruptura del bloque chino-soviético, China se ubicó más cerca de Estados Unidos, con lo que Occidente mantuvo su independencia y se elaboró un más complejo equilibrio de poder.

### El equilibrio del poder como ideología

Nuestra descripción se ha basado en el supuesto de que el equilibrio de poder es un mecanismo para la autodefensa de las naciones, cuya independencia y existencia se ve amenazada por un desproporcionado aumento del poder de otras naciones. Lo que hemos dicho sobre el equilibrio de poder es válido sólo en el supuesto de que sea usado genuinamente para sus confesados propósitos de autoprotección. No obstante, hemos visto cómo los impetus de poder de las naciones se escudan en principios ideales que luego convierten en ideologías para encubrir sus verdaderos propósitos, ofrecer ciertos fundamentos racionales y lograr autojustificación. Lo mismo han hecho con el equilibrio de poder. Cuanto hemos dicho sobre la popularidad de las ideologías antiimperialistas también se aplica, en términos generales, al equilibrio de poder.

La nación que se mueve tras impulsos imperialistas, a menudo proclama que su único deseo es conseguir el equilibrio. Una nación que tan sólo procura mantener el statu quo, con frecuencia puede simular un ataque al equilibrio de poder. A principios de la Guerra de los Siete Años, en 1756, cuando Inglaterra y Francia se encontraban en guerra, los escritores ingleses justificaron la política de su país en términos de la necesidad de mantener el equilibrio europeo, mientras que los publicistas franceses proclamaban que Francia se había visto obligada a oponerse a la supremacía inglesa en el mar y en América del Norte para así restablecer el "equilibrio del comercio".

Cuando en 1813 las potencias aliadas elevaron sus condiciones de paz a Napoleón, también invocaron el principio de equilibrio de poder. Al rechazarlas, Napoleón también invocó el "equilibrio de derechos e intereses". A comienzos de 1814, los aliados plantearon al representante de Napoleón un ultimátum exigiendo que, en nombre del equilibrio de poder, Francia abandonara todas las conquistas realizadas a partir de 1792. Entonces el representante francés respondió: "¿Acaso no deseaban los soberanos aliados... establecer un equilibrio justo en Europa? ¿Acaso no continúan proclamándolo hoy? Mantener el mismo poder relativo que siempre ha tenido es el único deseo de Francia. Pero Europa ya no es lo que era hace veinte años". La conclusión de esa línea de razonamiento lo llevaba a que según la geografía y la estrategia ni siquiera reteniendo la margen izquierda del Rin, Francia conseguiría restablecer el equilibrio de poder en Europa. La respuesta de los aliados fue que "aun retrocediendo a sus dimensiones de 1792, Francia continúa siendo una de las potencias más fuertes del continente gracias a su posición central, a su población, a la fertilidad de su suelo, a la conformación de sus fronteras y a la distribución de sus puntos fuertes". De este modo, ambos bandos intentaron aplicar el concepto de equilibrio de poder a una misma situación llegando a resultados irreconciliables con el consiguiente fracaso de los esfuerzos para evitar la guerra.

Una situación similar ocurrió cuarenta años después por razones análogas. En 1855, la Conferencia de Viena intentaba poner fin a la

Guerra de Crimea; Rusia estuvo de acuerdo con sus adversarios en que el mantenimiento del equilibrio de poder fuera la base para el acuerdo. Pero mientras Rusia declaraba que "la preponderancia de Rusia en el Mar Negro... es absolutamente necesaria para el equilibrio europeo", sus adversarios pensaban en poner fin a tal preponderancia y declararon que la armada era "todavía demasiado fuerte en comparación con la flota turca". La paz se estableció en 1856 en estos últimos términos.

La dificultad para determinar correctamente las posiciones de poder relativo de las naciones ha convertido al equilibrio de poder en una de las ideologías favoritas de la política internacional. Por eso, el término se aplica de una manera amplia e imprecisa. Cuando alguna nación necesita justificar determinada acción en el escenario internacional, es probable que al presente como una actitud orientada a mantener o restaurar el equilibrio de poder. Cuando se trata de desacreditar la política internacional emprendida por otra nación, es probable que se la condene como una amenaza o modificación del equilibrio de poder. Dado que la conservación del statu quo es una tendencia inherente al equilibrio de poder, según el propio significado del término, la expresión se ha convertido en sinónimo de statu quo. Por lo tanto, cualquier cambio en la distribución del poder existente significa una perturbación para el equilibrio. De ese modo una nación interesada en la preservación de cierta distribución del poder tratará de que su interés parezca un resultado del principio fundamental y universal del moderno sistema estatal y, además, igual al de las demás naciones. Así, la propia nación, apartada de la defensa de un interés egoísta, simula ser guardiana de ese principio general como agente de la comunidad internacional.

Dentro de ese contexto se suele hablar, por ejemplo, de equilibrio de poder en el hemisferio occidental, susceptible de ser perturbado por las políticas de las naciones no norteamericanas, o de un equilibrio de poder en el Mediterráneo que debe ser defendido contra la intrusión rusa. No obstante, lo que en realidad se defiende en ambos casos no es el equilibrio de poder, sino determinada distribución del poder que resulta favorable a cierta nación o a cierto grupo de naciones. El *New York Times* escribió en uno de sus artículos sobre la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Moscú en 1947: "La nueva unidad de Francia, Inglaterra y Estados Unidos... sólo puede ser temporal porque altera de modo perceptible el equilibrio de poder".<sup>13</sup> Lo que realmente quería significar no era que el equilibrio de poder en su verdadero sentido hubiera sido alterado, sino que la distribución de poder que existía después de la conferencia era más favorable a las potencias occidentales que el que existía antes.

El empleo del equilibrio de poder como ideología acentúa las dificultades propias de la mecánica del equilibrio de poder. Debe señalarse que el rápido empleo ideológico a que conduce el equilibrio de poder no se debe a ningún accidente. Es una potencialidad que subyace en su propia esencia. El contraste entre la precisión pretendida y su carencia, entre la pretendida aspiración al equilibrio y la real aspiración

<sup>13</sup> 27 de abril de 1947, pag. E3.

al predominio, se encuentra en la propia esencia del equilibrio de poder y lo convierte en cierta medida en una ideología. Entonces el equilibrio de poder asume una realidad y una función que en los hechos no tiene y, por lo tanto, tiende a encubrir, racionalizar y justificar la política internacional tal como es en la realidad.

#### LA INSUFICIENCIA DEL EQUILIBRIO DEL PODER

Hemos dado cuenta de la real contribución que el equilibrio de poder ha hecho a la estabilidad del sistema estatal moderno y a la preservación de la independencia de sus miembros durante su época de florecimiento, en los siglos XVII, XVIII y XIX. Pero, ¿fue sólo el equilibrio de poder quien logró esos resultados benéficos o, durante aquel período histórico, actuó algún otro factor sin el cual el equilibrio de poder no hubiera podido lograrlos?

#### Influencia limitadora del consenso moral

En 1781 Gibbon aludió a un factor de esa naturaleza, en un momento en que su país libraba una guerra perdida contra sus colonias americanas, Francia, España y Holanda. Proponía entonces:

... considerar a Europa como si fuera una gran república, cuya variada población hubiera alcanzado casi el mismo nivel de refinamiento y cultura. El equilibrio de poder continuaría experimentando fluctuaciones y la prosperidad de nuestro reino y de los vecinos se vería alternativamente exaltada o deprimida; pero estos eventos no llegarían a perjudicar, en lo esencial, nuestro estado de felicidad, el sistema de las artes, de las leyes y de las costumbres, que tan ventajosamente distinguen a los europeos y a sus colonias del resto de la humanidad... Los abusos de la tiranía se encuentran limitados por la mutua influencia del temor y la vergüenza; las repúblicas han adquirido orden y estabilidad; las monarquías se hallan embebidas en los principios de libertad o, al menos, de moderación; y cierto sentido de honor y justicia ha sido introducido aun en las más imperfectas constituciones por las costumbres generales de nuestro tiempo. En la paz, el progreso del conocimiento y de la industria se ve acelerado por la emulación de muchos rivales activos; en la guerra, las fuerzas europeas son ejercidas por contiendas moderadas y no decisivas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *The Decline and Fall of the Roman Empire*, The Modern Library Edition, vol. II, págs. 93-95. Un informe igualmente brillante acerca de los resultados benéficos del equilibrio de poder puede leerse en una contribución anónima al *Edinburgh Review*, vol. I, enero de 1803, pág. 348: "Pero ¿acaso no ha sido merced a esos saludables celos de vecinos rivales que los políticos modernos han llegado a valorar todas las conquistas y cambios ocurridos en vez de guerras en las que se perdieron algunas pocas vidas inútiles y se dilapidaron algunos millones superfluos? ¿Cuántas partes de la tierra podrían haber sido ahogadas en sangre, en vez de unos centenares de marinos combatiendo inofensivamente en las áridas llanuras del océano y unos pocos miles de soldados esforzándose en culminar un sistema

Dice el profesor Toynbee de este pasaje:

La confianza de Gibbon se vio justificada en aquella ocasión por el tratado de paz de 1783. Una abrumadora coalición de fuerzas derrotó finalmente a Inglaterra en la guerra revolucionaria americana, aunque sus rivales no procuraron aplastarla. Luchaban con el objetivo inmediato y preciso de conseguir la independencia con respecto a la corona británica. Para los colonos esa independencia era un fin en sí mismo y para sus aliados franceses, según lo entendía el refinado arte político francés, se trataba de la secesión de las trece colonias americanas del imperio inglés, con lo que se restauraría el equilibrio de poder excesivamente inclinado en favor de Inglaterra merced a sus triunfos en tres guerras anteriores. Cuando en 1783 los franceses volvieron a conocer el triunfo tras casi cien años de derrotas, la habilidad política les llevó a conformarse con un objetivo mínimo con la máxima economía de medios. Los reencuentros de anteriores derrotas no obnubilaron al gobierno francés para aprovechar la oportunidad y cobrar deudas viejas. Ni siquiera se sintió tentado a continuar la lucha por la segregación de Canadá, que había sido la principal colonia francesa arrebatada por la inglesa en la guerra de los siete años, territorio, además, que había sido otorgado por el rey Luis al rey Jorge en ocasión del tratado de paz de 1763, apenas veinte años antes. El tratado de paz de 1873, en el que predominaba una Francia victoriosa, respecto al Canadá como posesión de la corona inglesa. Para hablar en términos gibbonianos, Inglaterra pudo felicitar a merced de haber perdido sus trece colonias, había sobrevivido merced a un equilibrio de poder que había castigado su prosperidad, pero no había provocado un perjuicio decisivo al estado general de felicidad de una sociedad cortés, que era el suelo espiritual común a los súbditos del rey Jorge y a los del rey Luis.<sup>15</sup>

Los grandes escritores políticos de aquella época eran conscientes de esta unidad moral e intelectual, sobre la que se apoya el equilibrio de poder y posibilita su beneficioso funcionamiento. Citaremos sólo a tres de estos escritores: Fénelon, Rousseau y Vattel.

Fénelon, el gran filósofo del reinado de Luis XIV y mentor de su nieto escribió en el *Suplemento al examen de conciencia sobre los deberes de la realeza*:

científico de guerra, normalizado y tranquilo, en campos destinados para tal propósito y preparados como la arena donde se pueden dirimir las disputas de las naciones? En verdad, podemos admirar el último siglo como la más soberbia historia en los anales de la especie, como el más notable período para el aprendizaje, la habilidad y la industria, para las virtudes moderadas y el sentido común, para el perfeccionamiento del gobierno y la gran difusión de la libertad y, en especial, para el acabado manejo del arte de la administración, que ha establecido ciertas reglas generales de conducta entre las naciones, ha logrado evitar la caída de imperios y la desaparición de Estados débiles entre las fauces de vecinos voraces, ha significado una barrera para la marcha de la conquista y ha recurrido a la fuerza como última instancia, la fuerza que otrora se empleaba en primer lugar".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Arnold Toynbee, *A Study of History*, Oxford University Press, Londres, 1939, vol. IV, pág. 149. Reproducido con autorización del editor.

Esta atención al mantenimiento de una especie de igualdad y equilibrio entre naciones vecinas asegura la tranquilidad para todas. Al respecto, todas las naciones que son vecinas y mantienen relaciones comerciales forman un gran cuerpo y una especie de comunidad. Así, por ejemplo, la cristiandad forma una suerte de república general con intereses, temores y precauciones comunes. Todos los miembros que componen este gran cuerpo tienen obligaciones para con los demás a los efectos de lograr el bien común y también tienen obligaciones consigo mismos a los efectos de la seguridad nacional, para bloquear cualquier paso de los demás miembros tendiente a alterar el equilibrio y así acarrear una inevitable ruina a los demás integrantes del mismo cuerpo. Cualquier cosa que cambie o perjudique este sistema general europeo es demasiado peligroso y traerá como consecuencia infinitos males.<sup>16</sup>

Rousseau retomó el mismo tema al expresar que "Las naciones de Europa forman entre ellas una nación invisible... El actual sistema de Europa tiene exactamente el grado de solidez que la mantiene en un estado de agitación perpetua sin trastocarla".<sup>17</sup> Y, según Vattel, el más influyente escritor sobre derecho internacional del siglo XVIII:

Europa forma un sistema político, un cuerpo que se halla interconectado a través de las relaciones y diferentes intereses de las naciones que habitan esta parte del mundo. No se trata, como en tiempos pasados, de un confuso montón de partes sueltas, cada una de ellas con muy poco que ver con el destino de las demás y muy poco interesadas en los asuntos que no tenían que ver inmediatamente con ellas. La atención particularizada de los soberanos... hace de Europa una suerte de república, cuyos miembros, aunque independientes, se unen a través de los lazos del interés común para el mantenimiento del orden y la libertad. De allí surge aquel famoso esquema del equilibrio político o equilibrio de poder, por el cual entendemos una tal disposición de las cosas en la que ninguna potencia es en absoluto capaz de predominar o de imponer leyes a las demás.<sup>18</sup>

Los puntos de vista de los escritores encuentran eco en las expresiones de los estadistas. De 1648 hasta la revolución francesa de 1879, los príncipes y sus consejeros consideraron la unidad moral y política de Europa como algo garantido y se refirieron como algo corriente a "la república de Europa", a "la comunidad de los príncipes cristianos" o al "sistema político de Europa". El desafío del imperio napoleónico los obligó a hacer explícitas las bases morales e intelectuales sobre las que se había apoyado el viejo equilibrio de poder. La Santa Alianza y el Concerto Europeo, que trataremos con mayor detalle más adelante,<sup>19</sup> son intentos por dar un rumbo institucionalizado a estas fuerzas intelectuales y morales que habían sido la savia del equilibrio de poder.

El tratado de la Santa Alianza del 26 de setiembre de 1815 sólo

<sup>16</sup> *Oeuvres*, Paris, 1870, vol. III, págs. 349-50.

<sup>17</sup> *Oeuvres complètes*, Th. Lejeune, Bruselas, 1827, vol. 10, págs. 172 y 179.

<sup>18</sup> *The Law of Nations*, Filadelfia, 1829, Libro III, Cap. III, pág. 377-78.

<sup>19</sup> Véase el capítulo 27.

obligaba a sus signatarios —todos los soberanos de Europa excepto tres— a actuar con respecto a las demás partes y a sus propios súbditos de acuerdo con los principios cristianos. Pero los otros tratados del mismo año, que trataban de reconstruir el sistema político europeo y que son popularmente conocidos bajo el nombre de Santa Alianza, estaban directamente orientados contra las revoluciones dondequiera ocurriesen, pero especialmente en Francia. Puesto que la revolución francesa había sido la gran fuerza dinámica que destruyera el equilibrio de poder, se creía que cualquier revolución habría de significar la misma amenaza. Por lo tanto, el principio de legitimidad e inviolabilidad de las fronteras de 1815 se convirtió en la piedra fundamental sobre la que al menos Austria, Prusia y Rusia trataron de reedificar la estructura política de Europa.

En fecha tan tardía como 1860, cuando Francia logró la cesión de Saboya y Niza como compensación por el aumento de territorio de Cerdeña en Italia, intervino Inglaterra invocando uno de los principios de 1815. El conde Russell, secretario inglés de asuntos exteriores, escribía al embajador francés en Francia: "El gobierno de Su Majestad se ve en el deber de señalar que un reclamo por cesión de territorio de un vecino, realizado por un Estado tan poderoso como Francia, cuya no muy remota política de engrandecimiento territorial implicó incontables calamidades a Europa, no puede ofender a ninguno de los Estados interesados en el equilibrio de poder y en el mantenimiento de la paz general".

El Concierto Europeo —diplomacia basada en conferencias entre las grandes potencias, que debió enfrentar todas las amenazas al sistema político mediante la acción concertada— se transformó en el instrumento a través del cual los principios de la Santa Alianza, primero, y luego, tras su desintegración que culminó con las revoluciones liberales de 1848, los intereses comunes de Europa iban a conseguir concreción. El Concierto Europeo funcionó en muchas ocasiones a lo largo del siglo que va desde su concepción en 1814 hasta el estallido de la primera guerra mundial en 1914. El concepto que subyacía en él —es decir, la unidad política de Europa o, según las palabras del estadista inglés Castlereagh, "el sistema general de Europa"— aparece referido en muchas declaraciones oficiales. Así, las potencias aliadas declaraban hacia fines de 1813 que "no depondrían las armas... antes de que el status político de Europa fuera nuevamente reafirmado y antes de que principios inmutables garantizaran sus derechos frente a pretensiones vanas, a los efectos de asegurar una paz real a Europa". En la declaración del 5 de febrero de 1814 —fecha que generalmente se considera como el nacimiento del Concierto Europeo— los representantes de Austria, Inglaterra, Prusia y Rusia manifestaban que no hablaban solamente en nombre de sus respectivos países, "sino en nombre de Europa, que forma un todo".

Las mismas naciones, junto con Francia, establecieron en el protocolo 19 de la Conferencia de Londres de 1831 la independencia de Bélgica y, en interés del equilibrio de poder, se comprometieron a garantizar su neutralidad. Para justificarlo declararon: "Cada nación tiene

sus leyes, pero Europa también tiene sus propias leyes; el orden social se las ha dictado". Durante la guerra franco-prusiana de 1870, el ministro francés Thiers, al buscar vanamente ayuda de las otras naciones europeas a los efectos de evitar la ruptura del equilibrio de poder por parte de Alemania, se quejó de que "Europa no pudo ser encontrada". Con esa expresión rendía tributo al mismo principio de unidad europea que desde 1648 había constituido la savia del equilibrio de poder. El secretario de asuntos exteriores inglés sir Edward Grey también apeló en vano al mismo principio cuando poco antes de la primera guerra mundial invitó a las naciones de Europa a conferenciar para de ese modo acordar sus diferencias. También se puede decir que el Primer Ministro inglés Neville Chamberlain, al forzar a Checoslovaquia en 1938 para que cediera la región de los Sudetes a la Alemania nazi, actuó bajo la errónea hipótesis de que la unidad moral, intelectual y política de Europa aún existía y de que la Alemania nazi formaba parte integral de ella.

#### Consenso moral del moderno sistema estatal

La confianza en la estabilidad del moderno sistema estatal que emana de todas estas declaraciones y acciones deriva no del equilibrio de poder, sino de cierto número de elementos intelectuales y morales sobre los que se apoya tanto el equilibrio de poder como la estabilidad del moderno sistema estatal. Como señaló John Stuart Mill: "En política como en mecánica la fuerza que habrá de mantener en funcionamiento la máquina debe conseguirse fuera de ella; y si no se la consigue o si es insuficiente como para vencer los obstáculos que razonablemente se le pueden oponer, la máquina fallará".<sup>20</sup> Gibbon expresó con singular

<sup>20</sup> *Considerations on Representative Government*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1882, pág. 21. Cf. también en las págs. 235-36 las penetrantes observaciones sobre la importancia del factor moral para el mantenimiento del equilibrio de poder en la política interna: "Cuando se dice que la cuestión es sólo de moral política, esto no agota su importancia. Los problemas de moral constitucional no son de menor importancia práctica que los relativos a la propia constitución. La propia existencia de algunos gobiernos y todo lo que hace durables a otros descansa en la observación práctica de las doctrinas de moralidad constitucional, en las nociones tradicionales de las mentes de varias autoridades constituidas, las que modifican el uso que de otro modo podían hacer de sus poderes. En gobiernos no equilibrados —monarquías, aristocracias o democracias puras— tales máximas son la única barrera que limita al gobierno para que no incurra en los excesos extremos en el sentido de su tendencia característica. En los gobiernos imperfectamente equilibrados, donde se hacen ciertos intentos para establecer límites constitucionales a los impulsos del poder más fuerte, pero donde ese poder es lo suficientemente fuerte como para pisotear los derechos ajenos al menos con impunidad temporaria, sólo mediante doctrinas de moralidad constitucional, reconocidas y apoyadas por la opinión, se logrará que cualquier consideración absoluta sea morigerada por las restricciones limitativas de la constitución. En los gobiernos bien equilibrados, donde el máximo poder está dividido y donde cada parte se encuentra protegida contra las usurpaciones de las demás, el gobierno sólo puede sostenerse si todos renuncian a ejercer esos poderes extremos, salvo en caso de que sean provocados por una conducta igualmente extrema de otro sector del poder. En ese caso, sólo con el respeto de las máximas de moralidad constitucional se puede salvar la vigencia de la constitución."

Sobre este punto, véase también la analogía entre guerra industrial y equilibrio internacional del poder en R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, Harcourt, Brace



elocuencia y perspicacia que el combustible que mantiene en movimiento el motor del equilibrio de poder son las bases intelectuales y morales de la civilización occidental, el clima intelectual y moral en el que se movían y con el que permeaban sus pensamientos y acciones los protagonistas de la sociedad del siglo XVIII. Esos hombres concebían a Europa como "una gran república", con parámetros comunes de "refinamiento y cultura" y con un "sistema de leyes, artes y costumbres" también común. La percepción común de estos parámetros comunes limitaba sus ambiciones "por la mutua influencia del temor y la vergüenza", imponía "moderación" a sus acciones e instilaba en todos ellos "cierto sentido del honor y la justicia". En consecuencia, la lucha por el poder en el campo internacional transcurrió en términos de "una atemperada e indefinida contienda".

Las atemperadas e indefinidas contiendas en el campo político desde 1648 hasta las guerras napoleónicas y nuevamente de 1815 hasta 1914, no son sólo la causa sino también la expresión simbólica y metahistórica del equilibrio de poder, así como su técnica de realización. Antes de que el equilibrio de poder pudiera imponer sus limitaciones a las aspiraciones de poder de las naciones mediante la interrelación mecánica de fuerzas opuestas, las naciones en competencia debían limitarse a sí mismas aceptando el sistema de equilibrio de poder como el contexto común para sus esfuerzos. A pesar de que muchas de ellas intentaron modificar la distribución de los pesos en ambos platillos, se vieron obligadas a admitir, por llamarlo de algún modo, cierto pacto tácito: cualquiera fuese el resultado de la contienda, ambos platillos debían estar aún allí cuando aquélla finalizara. Tuvieron que acordar que inde-

and Company, Nueva York, 1920, págs. 40-41: "Ese motivo produce la guerra industrial, no como incidente lamentable, sino como resultado inevitable. Produce guerra industrial porque su enseñanza consiste en que cada individuo o grupo tiene derecho a obtener lo que desea y niega que exista algún principio, excepto el mecanismo del mercado, que determine lo que deberían obtener. En tanto el ingreso posible para distribución sea limitado, y puesto que cuando se traspasan ciertos límites los ingresos de un grupo se hacen a costa de las pérdidas de otro grupo, es obvio que si los ingresos relativos de los distintos grupos no derivan directamente de sus funciones, entonces no es posible determinarlos por otro medio que no sea la competencia. El interés puede convertirse en factor que los lleve a renunciar al empleo de la fuerza para lograr sus objetivos. Si así sucede, la paz se encontrará asegurada en la industria del mismo modo en que suele asegurarse en los asuntos internacionales, es decir por el equilibrio de poder. Pero esta paz sólo puede mantenerse si las partes consideran que lo que pueden perder es más de cuanto pueden ganar en un enfrentamiento abierto y si su aceptación no es el resultado de alguna base de remuneración como solución equitativa a las demandas. De allí que suele ser una paz precaria, engañosa y corta. Carece, además, de finalidad ya que no puede existir finalidad en la simple suma de aumentos del ingreso. Cuando se llega a las demandas, la lucha comienza en un nuevo nivel y así sucederá siempre en tanto los hombres traten de formalizarla aumentando su retribución sin atender al principio sobre el que se asienta todo el sistema de retribución."

Véase también la página 50: "Pero el equilibrio, ya sea en el campo de la política internacional como en el de la industria, resulta inestable puesto que no se basa en el común reconocimiento de un principio que limite las aspiraciones de las naciones y de los individuos, sino en un intento por lograr un equilibrio que pueda sostener un conflicto sin renunciar a la reivindicación de aspiraciones limitadas. No es posible encontrar un equilibrio de esa índole porque en un mundo donde las posibilidades de aumentar el poder, ya sea militar o industrial, son ilimitadas tal equilibrio es perfectamente inexistente." (Reproducido con autorización del editor.)

pendientemente de cuán alto hubiera subido uno de los platillos o cuán bajo hubiera llegado el otro, ambos debían permanecer juntos, como par, colgando del mismo brazo y prestos a subir o bajar de nuevo, según lo indicara una futura distribución de los pesos. Al margen de los cambios en el statu quo que las naciones pudieran intentar, al menos deberían reconocer un elemento constante, la existencia de un par de platillos, el statu quo del propio equilibrio de poder. Y cada vez que una nación olvidara esa indispensable precondition de independencia y estabilidad —como Austria en 1756 con respecto a Prusia o Francia entre 1919 y 1923 con respecto a Alemania—, el consenso de todas las demás naciones no le permitiría seguir ignorándolo por mucho tiempo.

Este consenso creció en un clima intelectual y moral propio de la época y obtuvo su fortaleza de las reales relaciones de poder, las que en condiciones normales siempre intentan destruir el sistema de equilibrio de poder en una empresa sin esperanza. A su vez, este consenso, en tanto fuerza moral e intelectual, reacciona contra el clima moral e intelectual y sobre las relaciones de poder, fortaleciendo las tendencias hacia la moderación y el equilibrio. Como lo dijo Quincy Wright:

Los Estados estaban tan ligados y organizados que la agresión no conseguía triunfar a menos que fuese tan moderada y dirigida de modo tal que la prevalente opinión de las potencias la aprobara. Tal aprobación generalmente se otorgaba a las rebeliones de los Balcanes que gradualmente fueron desintegrando el imperio otomano; a la rebelión belga, que separó a ese país de los Países Bajos; a las agresiones de Prusia y Cerdeña que unificaron a las modernas Alemania e Italia y a numerosas agresiones en África, Asia y en el Pacífico, las que aumentaron el poder de los imperios europeos y extendieron la civilización europea a esas áreas.<sup>21</sup>

Este consenso —especie de padre e hijo de los comunes parámetros morales, de intereses y civilización— limitó los ilimitados deseos de poder, potencialmente inherentes a todos los imperialismos e impidió que se convirtieran en realidad política. Cuando el consenso deja de existir o se debilita y deja de estar seguro de sí mismo, como en el período que comienza con los repartos de Polonia y termina con las guerras napoleónicas, el equilibrio de poder se torna incapaz de cumplir sus funciones en pro de la estabilidad internacional y la independencia nacional.

Semejante consenso prevaleció entre 1648 y 1772 y desde 1815 hasta 1933. En el primer lapso, el sistema estatal sólo parecía una sociedad competitiva de príncipes, en la que cada uno aceptaba la razón de Estado —es decir, la búsqueda racional, dentro de ciertas limitaciones morales, de los objetivos de poder del Estado— como último parámetro en la conducta de los Estados. Cada cual esperaba, muy justificadamente, que los demás compartieran este parámetro. Las pasiones de las guerras religiosas sucumbieron ante el racionalismo y la moderación

<sup>21</sup> "The Balance of Power", en Hans Weigert y Vilhjalmur Stefansson (eds.), *Compass of the World*, The Macmillan Company, Nueva York, 1944, págs. 53-54.

escéptica de la Ilustración. En esa atmósfera tolerante, los odios y enemistades colectivas, alimentados en principios de cualquier tipo, difícilmente podían florecer. Cada cual dio por sentado que los motivos egoístas que animaban sus propias acciones llevaban a los demás a acciones similares. Era cuestión de suerte y habilidad el llegar a la cima. La política internacional se convirtió en un pasatiempo aristocrático, en un deporte para príncipes, todos reconociendo las mismas reglas de juego y jugando por apuestas limitadas.

Tras el interludio de las guerras napoleónicas, el doble temor de la revolución y de un resurgimiento del imperialismo francés trajo como consecuencia la irrupción de la moralidad de la Santa Alianza, con su mezcla de principios cristianos, monárquicos y europeos. El Concierto Europeo en la última parte del siglo XIX y la Liga de las Naciones, tras la primera guerra mundial, agregaron a esta herencia la idea de Estadonación. Como principio de autodeterminación nacional, esta idea se convirtió en una de las piedras angulares sobre la que sucesivas generaciones, desde las revoluciones liberales de 1848 hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, trataron de levantar una estructura política estable. Lo que el ministro francés de relaciones exteriores de La Valette escribió en 1866 al representante diplomático francés se ha convertido en una de las convicciones básicas de este período histórico, proclamado nuevamente por Woodrow Wilson y tomado como uno de los parámetros de los Tratados de Paz de 1919: "El emperador... ve un equilibrio real sólo en los deseos satisfechos de las naciones de Europa".<sup>24</sup>

¿Qué ha quedado hoy de esa herencia? ¿Qué tipo de consenso unió a las naciones del mundo en el período subsiguiente a la segunda guerra mundial? Del examen de los elementos de este consenso dependerá el papel que habrá de desempeñar ese equilibrio de poder con respecto a la libertad y estabilidad de la comunidad de naciones.

## QUINTA PARTE

---

### *Limitaciones del Poder Nacional: Moral Internacional y Opinión Pública Mundial*

<sup>24</sup> La importancia del factor moral para la preservación de la independencia de las pequeñas naciones es bien expresado por Alfred Cobban en *National Self-Determination*, University of Chicago Press, Chicago, 1948, págs. 170-71. "Pero aun las políticas de los grandes imperios están influenciadas por el clima de opinión, que durante mucho tiempo ha funcionado como un prejuicio que favorece los derechos de los pequeños Estados independientes. Los orígenes de este prejuicio no ofrecen mayor interés, pero su existencia es algo que el estudioso de los asuntos internacionales no puede ignorar. Los varios factores que hemos mencionado indudablemente tienen importancia, pero en nuestra opinión no fue la fortaleza del sentimiento nacional en los Estados pequeños, ni siquiera los efectos del equilibrio de poder, cuanto el reconocimiento de que el arriquitamiento de una soberanía independiente consistía en un acto excepcional e injustificable, lo que en última instancia protegió a muchos de los pequeños Estados de Europa —algunos no mayores que una ciudad— de ser absorbidos por las potencias mayores. Incluso en el siglo XVIII, cuando el poder de los Estados mayores se incrementó rápidamente, la opinión de la época —influida por el ideal clásico del Estado-ciudad— llegó a admirar a los pequeños Estados y a creer en su independencia. En el siglo XIX, el aumento del ideal nacionalista contribuyó en mucho a erosionar esta opinión, pero, como hemos visto, en 1919, aún mantenía considerable influencia". (Reproducido con autorización de la University of Chicago Press).

---

## 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 fuera 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".<sup>1</sup> 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 internacional 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

<sup>1</sup> *Leviathan*, cap. XIII.

que condenado o limitado, han encontrado la desaprobación de la opinión pública prevalectante. 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 el 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 entregarían 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 reprueba, 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.

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 acomodan 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?

---

## Moral Internacional

Toda discusión acerca de la moral internacional debe evitar dos extremos: uno que sobreestima la influencia de la ética sobre la política internacional y otro que la subestima al negar que los estadistas y diplomáticos estén animados por cualquier otra cosa que no sean las consideraciones del poder material.

Por una parte, existe el doble error de confundir las reglas morales que la gente realmente observa con aquéllas que pretende observar, así como con aquellas que los escritores señalan que debería observar. El profesor John Chipman Gray dice: "En ninguna cuestión de interés humano, exceptuando la teología, ha existido tanto escrito superfluo y tanta especulación nebulosa como en el derecho internacional".<sup>1</sup> Lo mismo debe decirse de la moral internacional. Muchos autores han formulado preceptos morales para que estadistas y diplomáticos observen a los efectos de hacer más pacíficas y menos anárquicas las relaciones internacionales, acatando el cumplimiento de lo prometido, confiando en la palabra ajena, tratando a los demás con justicia, respetando el derecho internacional, brindando protección a las minorías o repudiando la guerra como un instrumento de política nacional. Pero raramente se han preguntado si estos preceptos, por otra parte tan deseables, realmente determinan las acciones de los hombres y en caso afirmativo en qué medida lo hacen. Además, si los estadistas y diplomáticos justificaran sus acciones y objetivos en términos morales, al margen de sus motivos reales, sería igualmente erróneo tomar como valores reales esas protestas de abnegación e intenciones pacíficas, de propósitos humanitarios e ideales internacionales. Es pertinente preguntar si son meras ideologías que encubren los verdaderos motivos de la acción o si expresan un verdadero interés por aplicar normas éticas a la política internacional.

Por otra parte, existe un concepto erróneo, habitualmente asociado al desprecio generalizado y a la condena moral de la política del poder

<sup>1</sup> *Nature and Sources of the Law*, The Macmillan Company, Nueva York, 1927, pág. 127.

antes examinado<sup>2</sup> que considera a la política internacional como tan decididamente mala que no tiene sentido buscar limitaciones morales a las aspiraciones de poder en el campo internacional. Pero si nos preguntamos qué estadistas y diplomáticos son capaces de llevar adelante los objetivos de poder de sus respectivas naciones, y qué es lo que en realidad hacen, advertiremos que hacen menos de lo que probablemente podrían hacer y menos de lo que realmente hicieron en otros períodos de la historia. Se niegan a considerar ciertos fines y a usar ciertos medios, ya sea en conjunto o bajo ciertas circunstancias, no porque a la luz de conveniencia parezcan imprácticos o no recomendables, sino porque ciertas reglas morales se interponen como barreras absolutas. Las reglas morales impiden que ciertas políticas sean consideradas desde el punto de vista de la conveniencia. Ciertas cosas, aunque convenientes, no se hacen en el campo moral. Estas inhibiciones éticas actúan en nuestro tiempo en diferentes niveles y con diferente efectividad. Su función limitadora es más obvia y más eficaz al afirmar lo sagrado de la vida humana en tiempos de paz.

## LA PROTECCION DE LA VIDA HUMANA

### Protección de la vida humana en tiempos de paz

Como hemos visto, la política internacional puede definirse como el esfuerzo continuado para mantener e incrementar el poder de la propia nación mientras se controla o reduce el de las demás naciones. El poder relativo de las naciones depende, sin embargo y como ya lo hemos señalado,<sup>3</sup> de la cantidad y calidad de los seres humanos, en términos de tamaño y calidad de las poblaciones, de tamaño y calidad de la infraestructura militar, de la calidad del gobierno y, más particularmente, de la diplomacia. Encarada como una serie de tareas técnicas ajenas a consideraciones morales, la política internacional debería considerar como uno de sus propósitos legítimos la drástica reducción, o incluso la eliminación, de la población de una nación rival, de sus más conspicuos líderes militares y políticos, y de sus diplomáticos más capaces. Y cuando la política internacional era considerada exclusivamente como una técnica, sin significado moral, tales métodos fueron usados sin escrúpulos, como algo corriente, a los efectos de mantener o incrementar el poder.

De acuerdo con sus archivos oficiales, desde 1415 a 1525, la República de Venecia planeó o intentó cerca de doscientos asesinatos por motivos de política exterior. Entre las posibles víctimas se hallaban dos emperadores, dos reyes de Francia y tres sultanes. Los documentos prueban que virtualmente ninguna posibilidad de asesinato fue rechazada por el gobierno veneciano. Entre 1456 y 1472 aceptó veinte ofertas para matar al sultán Mahoma II, el principal rival de Venecia durante ese

período. En 1514, Juan de Ragusa ofreció envenenar a cualquier persona indicada por el gobierno de Venecia a un salario anual de mil quinientos ducados. El gobierno veneciano lo tomó "a prueba", como se diría hoy, y la prueba de lo que podía llegar a hacer debió ejecutarla en la persona del emperador Maximiliano. Durante el mismo período, los cardenales llevaron sus propios mayordomos y su propio vino a la cena con que se celebraba una coronación papal, por temor a ser envenenados; se dice que esta costumbre se había generalizado en Roma y que los anfitriones no la consideraban ofensiva.

Semejantes métodos para lograr fines políticos no se emplean en gran escala actualmente. Pero los motivos políticos para emplearlos existen hoy tanto como cuando imperaban prácticas de esta naturaleza. A las naciones embarcadas en la lucha por el poder no les es indifferente la posibilidad de que sus competidores puedan aprovechar los servicios de destacados líderes militares o políticos. De ese modo, siempre existe la esperanza de que un dirigente prominente o un elenco gubernamental sea llevado a entregar las riendas del poder, ya sea por circunstancias políticas o a causa de enfermedad o muerte. Sabemos ahora que durante la segunda guerra mundial las especulaciones acerca de cuánto tiempo vivirían Hitler o Mussolini, o al menos por cuánto tiempo permanecerían en el poder, formaban parte importante de los cálculos de poder de la alianza antifascista, asimismo como que la noticia de la muerte del presidente Roosevelt reanimó las esperanzas de Hitler. Durante la guerra fría, la política norteamericana hacia la Unión Soviética siempre abrigó la esperanza de que el régimen soviético se desintegrara como consecuencia de la incapacidad de los gobernantes para mantenerse en el poder. Las dificultades técnicas para realizar tales cambios mediante métodos violentos no son mayores ahora de cuanto fueron en períodos anteriores de la historia. Esos cambios continúan siendo tan deseables y posibles como siempre lo fueron. Lo que ha cambiado es la influencia de la civilización, la que hace que ciertas políticas deseables y factibles se consideren moralmente condenables y, por lo tanto, normalmente sean imposibles de ejecutar.

La existencia y efectividad de las limitaciones morales se torna manifiesta en las reacciones ante los planes de asesinato urdidos por la Central Intelligence Agency (CIA) de Estados Unidos. Lo que un segmento predominante de la opinión pública norteamericana objetó fue no la falta de esos intentos, sino la violación de limitaciones morales que implicaban. Que tales transgresiones encontraran una generalizada desaprobación en el campo moral testimonia la permanente validez de las normas morales.

Limitaciones morales de la misma clase protegen en tiempos de paz las vidas no sólo de individuos notables, sino también de amplios grupos, o incluso de naciones enteras cuya destrucción podría resultar políticamente deseable y factible. En el caso del problema alemán, considerado tanto desde el punto de vista de Alemania como del resto del mundo, la historia moderna proporciona una reveladora ilustración de la influencia de la ética sobre la política internacional. Desde el punto de vista alemán, el hecho fundamental en el plano de la política inter-

<sup>2</sup> Véase el capítulo 3, apartado "La depreciación del poder político".

<sup>3</sup> Véase el capítulo 9, apartado "Capacidad industrial".

nacional fue, desde Bismarck hasta Hitler, el "cerco" de poderosas naciones que se estableció en torno a Alemania tanto por el Este como por el Oeste. Por más despiadados e inmorales que hayan sido sus movimientos en el tablero de la política internacional, Bismarck raramente se apartó de las reglas de juego básicas que prevalecieron en la sociedad de príncipes cristianos del siglo XVIII. Fue un juego fraudulento y tramposo, pero había algunas pocas cosas que ningún integrante de esa aristocrática sociedad se hubiera atrevido a hacer. De ese modo, enfrentado a la proximidad de Rusia y Francia como condición para la existencia política de Alemania, Bismarck aceptó la inevitabilidad de este hecho y trató de convertirlo en una ventaja para Alemania manteniendo estrechas relaciones con Rusia a los efectos de aislar a Francia.

Por otra parte, Hitler no reconoció la trama social dentro de cuyas limitaciones había operado la política internacional desde el fin de la Guerra de los Treinta Años hasta virtualmente su propio ascenso al poder. Se sintió liberado de los escrúpulos morales que habían obligado a Bismarck a aceptar la existencia de Francia y Rusia como hecho inevitable sobre el que debía construirse la política exterior alemana. Hitler trató de cambiar este hecho mediante la destrucción física de sus vecinos orientales y occidentales. Consideradas como mero problema de técnica política desprovisto de significación ética, la solución de Hitler era mucho más explícita y políticamente más expeditiva que la de Bismarck, puesto que prometía resolver el problema de la posición internacional de Alemania de una vez y para siempre sin que intervinieran sus vecinos orientales y occidentales. Además, en sí misma, la solución de Hitler parecía ser tan factible como lo hubiera sido en tiempos de Bismarck. Habría tenido éxito de no haber mediado ciertos errores políticos y militares que llevaron a Hitler y a sus políticas a la destrucción y que el genio político de Bismarck bien podría haber evitado.

El problema germano, tal como se presenta al resto del mundo, y en especial a las naciones amenazadas por la hegemonía alemana, fue formulado con franqueza brutal por el estadista francés Clemenceau cuando, en la primera guerra mundial, declaró que existían veinte millones de alemanes de más. Esta observación señala el hecho inocultable, al que se han enfrentado Europa y el mundo desde la guerra franco-alemana de 1870, de que en virtud de su tamaño y calidad de la población, Alemania es la nación más poderosa de Europa. Reconciliar este hecho con la seguridad del resto de las naciones europeas y del mundo es la tarea de reconstrucción política que encaró el mundo tras la primera guerra mundial y que debió enfrentar nuevamente luego de la segunda guerra mundial. Que, desde Clemenceau, el problema alemán siempre haya sido planteado en términos que dan por sentada la existencia de "veinte millones de alemanes de más" revela las mismas limitaciones morales en la búsqueda del poder que se encontraban en la política exterior de Bismarck y no en la de Hitler. No obstante, hay dos modos de manejar un problema de política internacional como el alemán.

Uno consiste en el método por el cual los romanos resolvieron irrevocablemente el problema cartaginés. Es el método de resolver un problema de táctica política con medios apropiados sin tomar en conside-

ración alguna el aspecto moral trascendente. Como desde el punto de vista de las aspiraciones de poder de Roma también había demasiados cartagineses, Catón terminaba todos sus discursos proclamando: *Ceterum censeo Carthagenem esse delendam* (Por lo demás, soy de la opinión de que Cartago debe ser destruida). Con su destrucción, el problema cartaginés fue resuelto para siempre desde el punto de vista romano. Ninguna otra amenaza contra la seguridad y ambición romanas volvió a levantarse en el desolado lugar que alguna vez ocupó Cartago. En modo análogo, si los alemanes hubieran tenido éxito en sus planes totales y si sus escuadras de fuego y campos de exterminio hubieran terminado su tarea, la "pesadilla de las coaliciones" se habría borrado para siempre de las mentes de los estadistas alemanes.

Una política exterior que no permite la exterminación masiva como medio para lograr sus fines no se impone esta limitación a causa de razones de conveniencia política. Por el contrario, la conveniencia aconsejaría una operación tan eficaz. La limitación deriva de un principio absoluto de moral, el que debe ser obedecido al margen de razones de conveniencia nacional. Por lo tanto, una política exterior de esta clase realmente sacrifica el interés nacional siempre que su logro requiera violar un principio moral como puede ser la prohibición de exterminio masivo en tiempos de paz. Este punto no puede ser demasiado enfatizado, puesto que frecuentemente se oye la opinión de que este respeto por la vida humana es consecuencia de "la obligación de no infligir muerte o sufrimiento innecesarios a otros seres humanos, por ejemplo, muerte y sufrimiento no necesarios para el logro de los elevados fines que se esgrimen, acertada o equivocadamente para justificar la derogación de la obligación general".<sup>4</sup> Por el contrario, lo cierto es que las naciones reconocen la obligación moral de no infligir muerte y sufrimiento bajo ciertas condiciones, a pesar de la posibilidad de justificar tal conducta a la luz de un "propósito más elevado", como el del interés nacional.

El conflicto fundamental entre estas dos concepciones de la política internacional, la que opera dentro de una trama moral y la que se sitúa fuera de ella, resulta gráficamente ilustrado por un episodio que Winston Churchill incluye en sus memorias. En la Conferencia de Teherán, Stalin planteó el tema del castigo que se aplicaría a los alemanes tras la guerra:

El Estado Mayor alemán, dijo, debe ser liquidado. Toda la fuerza de los poderosos ejércitos de Hitler dependía de unos cincuenta mil oficiales y técnicos. Si al final de la guerra fueran reunidos y fusilados, la fortaleza militar alemana quedaría extirpada. Sobre esto me pareció correcto decir: "El Parlamento inglés y el público jamás tolerarán ejecuciones masivas. Incluso si en medio de las pasiones de la guerra permitieran su comienzo, se volverían violentamente contra los responsables de la primera matanza. Los soviéticos no deben hacerse ninguna ilusión sobre este punto". Tal vez por malicia, Stalin volvió a la carga: "Cincuenta mil deben ser fusilados".

<sup>4</sup> E. H. Carr, *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*, Macmillan and Company, Londres, 1939, pág. 196.



Profundamente encolerizado, le contestó: "Preferiría que ahora mismo me llevaran al jardín y me fusilaran antes de ensuciar mi propio honor y el de mi país con semejante infamia".<sup>5</sup>

### Protección de la vida humana durante la guerra

Análogas limitaciones morales se aplican a la política internacional en tiempos de guerra. Conciernen a los civiles y a combatientes incapacitados o que ya no desean combatir. Desde comienzos de la historia hasta la mayor parte de la Edad Media, los beligerantes estaban en libertad, según la ética y la ley, para matar a todos los enemigos, fueran o no integrantes de las fuerzas armadas, o para tratarlos del modo en que les indicara su arbitrio. Hombres, mujeres y niños a menudo eran pasados por la espada o vendidos como esclavos sin que se suscitara ninguna reacción moral adversa. En el capítulo V del Libro III de *Sobre el derecho de guerra y el de paz*, bajo el título "Sobre el derecho de matar a los enemigos en una guerra pública y sobre otras violencias contra las personas", Hugo Grocio presenta un impresionante catálogo de actos de violencia en la historia antigua contra personas enemigas sin discriminación alguna. El propio Grocio, que escribía en la tercera década del siglo XVII, aún consideraba a muchas de ellas ajustadas a moral y a derecho, si al guerra era desatada por una causa justa.<sup>6</sup>

Esta ausencia de límites morales a las matanzas durante la guerra resultaba de la propia naturaleza de la guerra. En aquellas épocas, la guerra se consideraba como una contienda entre todos los habitantes de los Estados beligerantes. El enemigo a atacar era el conjunto de individuos que prestaban obediencia a cierto señor o que vivían dentro de cierto territorio antes que a las fuerzas armadas de esa abstracción legal que en sentido moderno llamamos Estado. De ese modo, cada ciudadano individual del Estado enemigo se convertiría en enemigo de cada ciudadano individual del otro bando.

Desde fines de la Guerra de los Treinta Años, comenzó a prevalecer el concepto de que la guerra no era una contienda entre poblaciones enteras, sino sólo entre ejércitos de los Estados beligerantes. En consecuencia, la diferenciación entre combatientes y no combatientes se transformó en fundamento legal y principio moral que gobernaba las acciones de los beligerantes. La guerra se considera como una contienda entre los ejércitos de los Estados beligerantes y, por lo tanto, la población civil no participa activamente en el conflicto armado y no debe ser su objeto. En consecuencia, se consideró como un deber moral y legal no atacar, herir o matar adrede a civiles no combatientes. Los daños y la muerte que pueden sufrir como consecuencia de operaciones militares, tales como bombardeos o batallas libradas en zonas habitadas, son considerados como consecuencias inevitables de la guerra. No obs-

<sup>5</sup> Winston S. Churchill, *The Second World War*, vol. V, *Closing the Ring*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1951, págs. 373-74. Reproducido con autorización del editor.

<sup>6</sup> Véase especialmente el párrafo III.

tante, se tiene por obligación moral y legal hacer todo lo posible para evitar esas contingencias. Las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, que tratan sobre las reglas y costumbres de la guerra terrestre, así como la Convención de Ginebra de 1949 expresan y virtualmente otorgan sanción legal universal a ese principio.

Un curso análogo se ha desarrollado con respecto a integrantes de las fuerzas armadas que desean rendirse o que están incapacitados para combatir. Del concepto de guerra prevaleciente en la antigüedad y en las mejores épocas de la Edad Media se deriva que no cabían excepciones al derecho moral y legal de matar a todos los enemigos para ciertas categorías de combatientes incapacitados. Por eso Grocio aún podía establecer, de acuerdo con las convicciones morales y legales prevalecientes en su tiempo: "El derecho de infligir daños se extiende a todos los cautivos y sin limitación de tiempo... El derecho de infligir daños se extiende a todos aquellos que desean rendirse, pero cuya rendición no es aceptada".<sup>7</sup>

Sin embargo, como consecuencia lógica del concepto de la guerra como contienda entre fuerzas armadas, se desarrolló la idea de que sólo pueden ser objeto de acciones armadas deliberadas aquellos que realmente sean capaces y deseen participar activamente en la guerra. Quiénes no participan en la lucha a causa de enfermedades, heridas o porque han sido hechos prisioneros no deben ser dañados. Esta tendencia hacia la humanización de la guerra comienza en el siglo XVI y culmina con los grandes tratados multilaterales del siglo XIX y comienzos del XX. A ellos adhirieron prácticamente todas las naciones civilizadas. Entre 1581 y 1864 se celebraron 291 acuerdos internacionales con el propósito de proteger las vidas de enfermos y heridos. La Convención de Ginebra de 1864, ampliada por las de 1906, 1929 y 1949, trasladó a estipulaciones concretas y detalladas las convicciones morales de la época sobre el tratamiento que debía aplicarse a heridos, enfermos y al cuerpo médico encargado de ellos. La Cruz Roja internacional es al mismo tiempo el símbolo y la más notable realización institucional de esas convicciones morales.

En lo que tiene que ver con los prisioneros de guerra, su suerte aún era miserable en el siglo XVIII, aunque ya por entonces era regla el no matarlos, pero eran tratados como criminales y usados como objeto de explotación; su liberación sólo se conseguía mediante el rescate. El artículo 24 del Tratado de Amistad celebrado en 1785 entre Estados Unidos y Prusia estableció por primera vez con claridad un cambio en las convicciones morales sobre el tema. Prohibía el confinamiento de prisioneros de guerra en prisiones para presos comunes así como el empleo de cadenas en ellos y estipuló su tratamiento como personal militar. Las convenciones de La Haya de 1899 y 1907, al igual que las convenciones de Ginebra de 1929 y 1949, establecieron un sistema detallado de normas legales orientado a asegurar un tratamiento humanitario a los prisioneros de guerra.

Del mismo interés humanitario por la vida y sufrimientos de seres humanos expuestos a la destructividad de la guerra emanan todos los

<sup>7</sup> *Ibid.*, parág. X y XI.

tratados internacionales celebrados desde mediados del siglo XIX con el propósito de humanizar la guerra. Prohíben el empleo de ciertas armas, limitan el uso de otras, definen los derechos y las obligaciones de los países neutrales; en suma, tratan de introducir en la guerra un espíritu de decencia y de respeto por la humanidad común a todas las posibles víctimas y de restringir la violencia a un mínimo compatible con los objetivos de la guerra, esto es, hasta quebrar la voluntad de resistencia del enemigo. La Declaración de París de 1856 limitó la guerra marítima. La Declaración de San Petersburgo de 1868 prohibió el empleo de las bombas incendiarias cargadas con explosivos o sustancias inflamables. La Declaración de La Haya de 1899 prohibió el uso de balas de fragmentación (*dum-dum*). Una gran cantidad de convenciones internacionales prohibieron el uso del gas y de armas químicas y bacteriológicas. Las convenciones de La Haya de 1899 y 1907 codificaron las leyes de la guerra terrestre y marítima así como los derechos y las obligaciones de los neutrales. Los Protocolos de Londres de 1936 limitaron el uso de submarinos contra barcos mercantes. Y, en nuestro tiempo, se realizan intentos para limitar la guerra nuclear. Todos estos esfuerzos testimonian el crecimiento virtualmente universal del rechazo moral a la violencia ilimitada como instrumento de política exterior.

Pueden existir argumentos legales contra la validez o eficacia de estos tratados internacionales, motivados por cierta no observancia generalizada o por las violaciones a sus prohibiciones. Sin embargo, no hay argumentos contra la existencia de una conciencia moral que fácilmente se siente lastimada en presencia de la violencia, o al menos ante cierto tipo de violencia, en el campo internacional. La existencia de tal conciencia se demuestra por medio de los intentos de acomodar la conducta de los Estados a principios morales a través de acuerdos internacionales. Se revela también en las justificaciones generales y excusas en términos morales con que se pretende justificar las violaciones de estos acuerdos. Muchas naciones suscriben acuerdos legales de este tipo y tratan de darles vida, al menos en cierta medida. Por lo tanto, las protestas de inocencia o de justificación moral con las que por lo general se responde a las acusaciones son más que meras ideologías. Son el reconocimiento indirecto de ciertos límites morales que las naciones a veces desprecian por completo y frecuentemente violan. Finalmente, la conciencia moral de amplios grupos dentro de una nación beligerante puede rebelarse contra innegables y flagrantes violaciones de principios morales y legales por parte de su propia nación durante la guerra. Tales grupos pueden manifestarse contra la guerra negándose a apoyarla, con lo que testimonian la existencia de una conciencia moral muy condecoradora de los límites morales.

### **La condena moral de la guerra**

Por último, a partir de comienzos de nuestro siglo ha sido notorio que en la actitud hacia la guerra se refleja una siempre creciente conciencia por parte de la mayoría de los estadistas acerca de límites mo-

rales que restringen el empleo de la guerra como instrumento de política exterior. Los estadistas han censurado los estragos de la guerra y, desde los propios comienzos de la historia, han justificado su participación en ella por razones de autodefensa o por imperativos religiosos. Pero la condena de la guerra en sí misma —de cualquier guerra— se ha convertido en un fin de la política solamente a partir de comienzos de siglo. Las dos Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, la Liga de las Naciones de 1919, el Pacto Briand-Kellog de 1928 que proscribió la guerra agresiva y las Naciones Unidas en nuestros días han sido instancias que se han pronunciado contra la guerra en sí como objetivo último.

En los fundamentos de éstos y otros instrumentos legales y organizaciones, que trataremos detalladamente en la Parte Octava de este libro, está la convicción de que la guerra, y en especial la guerra moderna, no es sólo algo terrible que debe ser evitado por razones de conveniencia, sino también algo maligno que debe evitarse por razones morales. Quien estudie las diferentes colecciones de documentos diplomáticos sobre los orígenes de la primera guerra mundial se sorprenderá ante la vacilación de la mayoría de los estadistas involucrados, tal vez con la excepción de los de Viena y San Petersburgo, en dar pasos que pudieran conducir irrevocablemente a la guerra. Esta vacilación y el desaliento casi general que se produjo entre los estadistas cuando finalmente la guerra se presentó como inevitable, contrasta notoriamente con el deliberado cuidado con el que, hasta el siglo XIX, se planeaban las guerras y se fabricaban incidentes que las hicieron inevitables y, de paso, culparan al otro bando de haberlas iniciado.

En los años precedentes a la segunda guerra mundial, las políticas de las potencias occidentales estaban animadas por el deseo de evitar a toda costa la guerra, debido a su gran desventaja política y militar. Este deseo sobrepasó cualquier otra consideración de política nacional. Del mismo modo, la ansiedad de las grandes potencias por limitar la guerra de Corea a la península coreana y así evitar el desarrollo de una tercera guerra mundial o el autocontrol mostrado por todas ellas durante las muchas crisis internacionales suscitadas desde el fin de la segunda guerra mundial, son notorios ejemplos del cambio fundamental que se ha producido en la actitud hacia la guerra. La condena moral a la guerra se ha manifestado en tiempos recientes en el hemisferio occidental en el rechazo a considerar seriamente la posibilidad de recurrir a la guerra preventiva, al margen de la conveniencia a la luz del interés nacional. Cuando ocurre la guerra, ésta debe venir como una catástrofe natural o como la obra perversa de alguna nación y no como la culminación prevista y planeada de la propia política exterior. Sólo así podrán salvarse los escrúpulos morales, que surgen de la norma legal violada que proscribió la guerra, si es que tienen alguna chance de mantenerse a salvo.

### Moral internacional y guerra total

Como hemos visto, en oposición a lo que ocurría en la antigüedad y durante la mayor parte de la Edad Media, la época moderna establece limitaciones morales a la conducta en asuntos exteriores en tanto ella puede afectar las vidas de individuos o grupos de individuos. Sin embargo, ciertos factores importantes en las actuales condiciones de la humanidad apuntan a un definitivo debilitamiento de esas limitaciones morales. Recordemos que la ausencia de limitaciones morales en lo concerniente a la destrucción de la vida fue concomitante con el carácter total de la guerra, cuando poblaciones enteras se enfrentaban entre sí como si fueran enemigos personales. Recordemos, también, que la gradual limitación de matar en la guerra, y su sometimiento a ciertas condiciones, coincidió con el gradual desarrollo de la guerra limitada, en la que sólo los ejércitos se enfrentan entre sí como oponentes activos. En las guerras de tiempos recientes, que en diferentes aspectos han sido llevadas a extremos sin precedentes, las limitaciones morales al hecho de matar son observadas en grados decrecientes. De hecho, su propia existencia en la conciencia de líderes políticos y militares, al igual que en el pueblo, se vuelve cada vez más precaria y amenaza extinguirse.

En nuestro tiempo la guerra se ha vuelto total en cuatro aspectos diferentes: 1) con respecto a la parte de la población involucrada en actividades esenciales para el manejo de la guerra; 2) con respecto a la parte de la población afectada por el manejo de la guerra; 3) con respecto a la parte de la población completamente identificada en sus convicciones y emociones con el manejo de la guerra, y 4) con respecto al objetivo de la guerra.

Los ejércitos masivos sostenidos por el esfuerzo productivo de la mayoría de la población civil han reemplazado a los ejércitos relativamente pequeños de siglos anteriores, los que consumían sólo una pequeña parte del producto nacional. El éxito de la población civil en mantener los suministros a las fuerzas armadas puede ser tan importante para el resultado de la guerra como el propio esfuerzo militar. Por lo tanto, la derrota de la población civil (la ruptura de su capacidad y voluntad para producir) puede ser tan importante como la derrota de las fuerzas armadas (la ruptura de su capacidad y voluntad para resistir). Así, el carácter de la guerra moderna, al depender de un amplio mecanismo industrial, borra la diferenciación entre soldados y civiles. El trabajador, el ingeniero y el científico ya no son inocentes observadores que alientan a las fuerzas armadas desde afuera. Son una parte tan intrínseca e indispensable de la organización militar como pueden serlo los soldados, los marinos o los aviadores. Por eso una nación moderna en guerra debe procurar la interrupción y la destrucción de los procesos productivos del enemigo y la moderna tecnología bélica proporciona los medios para conseguir ese fin. La importancia de la producción civil para la guerra moderna y el interés que implicaba el ataque y destrucción de la producción enemiga ya fue advertido en ocasión de la primera guerra

mundial. Sin embargo, los medios tecnológicos para afectar los procesos productivos civiles recién se encontraban en su infancia. Los beligerantes debían recurrir a medios indirectos, como los bloqueos o los ataques submarinos. Intentaban interferir directamente en la vida civil mediante ataques aéreos y bombardeos en amplia escala sólo esporádicamente y con resultado variable.

La segunda guerra mundial ha empleado los últimos métodos de interferencia directa convirtiéndolos en el más eficaz instrumento para la destrucción de la capacidad productiva de una nación y, por ende, de su capacidad de resistencia. El interés por la destrucción masiva de la vida y propiedad civil coincidió con la capacidad par llevarla a cabo y esa combinación resultó demasiado fuerte como para que pudieran resistirla las convicciones morales del mundo. Como portavoz de las convicciones morales de las primeras décadas del siglo, el Secretario de Estado Cordell Hull declaraba el 11 de junio de 1938, con respecto al bombardeo a Canton a manos de Japón, que la administración norteamericana desaprobaba la venta de aviones y armas aéreas a naciones que habían bombardeado poblaciones civiles. En su discurso del 2 de diciembre de 1939, el presidente Roosevelt proclamó un embargo moral similar contra la Unión Soviética en vista de las operaciones militares de este país contra civiles finlandeses. Solamente pocos años después, todos los beligerantes se entregaron a prácticas de este tipo en una escala tal que oscureció a la que los estadistas norteamericanos habían condenado. Varsovia y Rotterdam, Londres y Coventry, Colonia y Nüremberg, Hiroshima y Nagasaki son escalones no sólo del desarrollo de la moderna tecnología bélica, sino también del desarrollo de la moderna moralidad de la guerra. La guerra de Indochina olvidó, a todos los efectos, la diferenciación entre combatientes y población civil.

El interés nacional en la destrucción de la productividad enemiga y de su capacidad de resistencia, tal como ha sido conformado por el carácter de la guerra moderna, y las posibilidades de la moderna tecnología bélica para satisfacer ese interés han tenido efectos deteriorantes sobre la moral internacional. Este deterioro se acentúa aun más por la participación emocional de las grandes masas de población involucradas en la guerra moderna. Así como las guerras religiosas de los siglos XVI y XVII fueron seguidas por las guerras dinásticas de los siglos XVII y XVIII y así como estas últimas llevaron a las guerras nacionales de los siglos XIX y comienzos del XX, las guerras en nuestro tiempo tienden a retornar a las del tipo religioso tornando su carácter en ideológico. El ciudadano de una nación moderna en guerra, en contraste con sus predecesores de los siglos XVIII y XIX, no pelea por la gloria de su príncipe o por la unidad y grandeza de su nación, sino que se embarca en una "cruzada" para defender un "ideal", un conjunto de "principios", un "modo de vida", para el que reclama el monopolio de la verdad y de la virtud. En consecuencia, pelea hasta la muerte o hasta la "rendición incondicional" de todos aquellos que defiendan otro "ideal" o un "modo de vida" considerado perverso. Dado que se trata de ese "ideal" o "modo de vida" lo que realmente se opone tras la contienda de quienes adhieren a ellos, la distinción entre soldados y comba-

tientes y soldados incapacitados, entre soldados y civiles, cuando no aparece eliminada totalmente, se subordina a otra distinción que es la que realmente interesa: la distinción entre representantes de la filosofía y modo de vida correctos y los que adscriben a los incorrectos. La obligación moral de proteger a los heridos, los enfermos, a quienes se han rendido y a los enemigos desarmados y de respetarlos como a seres humanos que son enemigos únicamente en virtud de encontrarse del otro lado de la trinchera, es reemplazada por la obligación moral de castigar y borrar de la faz de la tierra a quienes profesan y practican el mal.

Estas tendencias destructoras de las limitaciones morales se han visto poderosamente fortalecidas por el carácter impersonal de la guerra moderna. A lo largo de la historia y hasta la primera guerra mundial, los soldados se encontraban frente a frente en el combate. Estos encuentros mortales no estaban desprovistos de un elemento humano: los hombres se miraban a los ojos mientras trataban de matar y evitaban caer muertos. Estos encuentros dejaban un lugar para las emociones humanas, para las virtudes y los vicios, que eran demostrados y percibidos por seres humanos. Tras herir de muerte a Likaos, Homero hace que Aquiles se incline sobre su adversario agonizante y diga: "Muere, amigo".

La guerra moderna es en amplia medida una guerra de apretar botones, un combate anónimo de gente que nunca antes ha visto a su enemigo y que nunca sabrá a quienes ha matado. Las víctimas tampoco verán jamás la cara del enemigo. La única conexión entre los enemigos es la maquinaria con la que tratan de destruirse unos a otros. Semejante deshumanización tecnológica lleva a una correlativa deshumanización moral. Para el operador de la maquinaria, la experiencia de un objetivo de práctica casi no tiene diferencia con un ataque real, y un ataque contra instalaciones militares le resulta indiscernible de otro contra objetivos civiles. Como decía un piloto en misión de bombardeo sobre Vietnam: "Es como entrenarse en un juego de televisión, como ser un técnico". De este modo, la tecnología de la guerra moderna debilita drásticamente —si no es que la destruye lisa y llanamente— la capacidad de establecer las distinciones fácticas sin las que es imposible discriminar entre actos de guerra morales e inmorales.

Bajo el impacto de este cambio fundamental en la concepción de la guerra, no sólo fueron violadas ampliamente las limitaciones morales de matar durante la guerra, de las que hemos hablado antes, en la segunda guerra mundial, sino que además los beligerantes han llegado a justificar en el terreno moral su rechazo a tomar prisioneros, la conveniencia de ejecutarlos, la de matar indiscriminadamente a militares y civiles; de este modo parecen haber atenuado los escrúpulos morales, o haberse desprendido de ellos. Así, si bien las limitaciones morales acerca de matar en tiempos de paz permanecen intactas, las mismas aplicadas a tiempos de guerra han demostrado ser ampliamente ineficaces. Y lo que es más importante a los efectos de nuestra exposición: bajo el impacto de un concepto de guerra fundamentalmente alterado, han demostrado la tendencia a debilitarse y desaparecer en tanto reglas de conducta.

Hace más de medio siglo, en un época de optimismo general, un gran investigador previó claramente la posibilidad de este desarrollo y analizó sus elementos. John Westlake, profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Cambridge, escribió en 1894:

Es casi una necesidad decir que la mitigación de la guerra debe depender de las partes en conflicto, suponiendo que forman parte de un todo más amplio que sus respectivas tribus o Estados, un todo en el cual el enemigo también está comprendido, de modo que los deberes que surgen de esa ciudadanía más amplia también le pertenecen. Desde el comienzo de los tiempos históricos, este sentimiento nunca ha estado totalmente ausente en Europa, pero han existido grandes variaciones en cuanto a la naturaleza y extensión del conjunto al que se ha sentido pertenecer... En nuestro propio tiempo existe un sentimiento cosmopolita, la creencia de una comunidad humana similar a la de los estoicos, aunque mucho más fuerte puesto que el terreno ya ha sido preparado por el cristianismo, y por el mutuo respeto que los grandes estados de similar poder y grado de civilización se tienen entre sí... Han existido períodos durante los cuales los niveles han caído y uno de ellos viene al caso del que estamos hablando. Las guerras religiosas que sucedieron a la Reforma estuvieron entre las más terribles que haya provocado la bestia humana, a pesar de que hayan ocurrido en una época de relativa ilustración. La pasión por una causa, al margen de todo lo digno que ésta pueda ser, es uno de los estímulos más fuertes y peligrosos a los que está sometida la naturaleza humana; y el lazo que unía a los protestantes entre sí y a los católicos entre sí, al cortar con el que los unía al Estado debilitó los controles de la pasión precisamente cuando más necesarios resultaban. Una degradación similar de la guerra volvería a producirse si el socialismo alcanzara la consistencia y el poder de un credo militante y enfrentara la idea actual de estado en el campo de batalla. Es posible que entonces viéramos en la guerra un libertinaje similar al que el anarquismo nos ofrece en la paz.<sup>1</sup>

#### MORAL UNIVERSAL VERSUS UNIVERSALISMO NACIONALISTA

El deterioro de la moral internacional en los años recientes, en lo que tiene que ver con la protección de la vida, es sólo un aspecto especial de la disolución de mucho mayor alcance de un sistema ético que en el pasado impuso sus limitaciones a las operaciones cotidianas de la política exterior y que ahora ha dejado de hacerlo. Esa disolución se ha debido a dos factores: el reemplazo de las responsabilidades aristocráticas por las democráticas en política exterior y el reemplazo de los patrones universales de conducta por patrones nacionalistas.

<sup>1</sup> *Chapters on the Principles of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1894, págs. 267 y siguientes.

### Ética personal de la aristocracia internacional

En los siglos XVII y XVIII, y en menor grado hasta la primera guerra mundial, la moral internacional era asunto de un soberano personal —es decir, de un determinado príncipe individual y de sus sucesores— y de un grupo relativamente pequeño, coherente y homogéneo de gobernantes aristocráticos. El príncipe y los gobernantes aristocráticos de una nación en particular se encontraban en constante e íntimo contacto con los príncipes y gobernantes aristocráticos de otras naciones. Estaban unidos entre sí por lazos familiares, por una lengua común (el francés), por valores culturales comunes, por un común estilo de vida y por convicciones morales comunes acerca de lo que le era permitido y lo que le estaba vedado hacer a un caballero en sus relaciones con otro caballero, tanto de su propia nación como con los de naciones extranjeras. Al competir por el poder, los príncipes se consideraban a sí mismos como jugadores en un juego cuyas reglas eran aceptadas por todos los demás jugadores. Los integrantes de sus servicios diplomáticos y militares se consideraban como empleados que servían a su empleador en virtud de algún accidente de nacimiento (a menudo reforzado, aunque no siempre, por cierto sentido de la lealtad personal hacia el monarca) o por la promesa de pago, influencia o gloria.

El deseo de beneficios materiales significaba para esta sociedad aristocrática un lazo común mucho más fuerte que los vínculos de lealtad dinástica o nacional. De ese modo, resultaba corriente y natural que un gobernante pagara al ministro de relaciones exteriores o a diplomáticos de otros países una pensión, esto es, un soborno. Lord Robert Cecil, el ministro de Isabel, recibía un pago así de España. En el siglo XVII, sir Henry Wotton, el embajador inglés en Venecia, aceptó uno de Saboya mientras reclamaba otro de España. Los documentos que publicó el gobierno revolucionario francés en 1793 muestran que Francia subsidió a los gobernantes austriacos entre 1757 y 1769 por la cantidad de 82,652,479 libras, de las que el canciller austriaco Kaunitz recibió 100,000. Tampoco se consideraba impropio o inusual recompensar a gobernantes extranjeros por su cooperación en la celebración de tratados. En 1716, el cardenal francés Dubois ofreció al ministro inglés Stanhope 600,000 libras por una alianza con Francia. E informaba que, a pesar de no aceptar la propuesta en esa ocasión, "Stanhope escuchó amablemente, sin mostrar disgusto". Luego de la conclusión del tratado de Basilea de 1795, por el cual Prusia desistió de la guerra contra Francia, el ministro prusiano Hardenberg recibió del gobierno francés joyas por valor de 30,000 francos y se quejó por la insignificancia del regalo. En 1801 el Margrave de Baden gastó 500,000 francos en "regalos diplomáticos", de los cuales el ministro de relaciones exteriores francés Talleyrand recibió 150,000. Se había pensado entregar solo 100,000, pero la suma se incrementó luego de saberse que había recibido una caja de rapé valuada en 66,000 francos y 100,000 francos en efectivo de Prusia.

El embajador prusiano en París resumió muy bien la regla principal

de este juego cuando informó a su gobierno en 1802: "La experiencia ha enseñado a cualquiera que esté aquí en el servicio diplomático que nunca se debe entregar nada antes de que el negocio esté definitivamente cerrado y también ha demostrado que la tentación por las ganancias suele operar milagros".

Difícilmente se podía esperar que estadistas que participaban en esta clase de transacciones se mostraran apasionadamente devotos a la causa de los países cuyos intereses estaban a su cuidado. Obviamente, tenían otras lealtades que estaban por encima de la que debían al país que los empleaba. Además, la expectativa de beneficios materiales a la conclusión del tratado, no pudo dejar de actuar como poderoso incentivo para hacer expeditivas las negociaciones. Estancamiento, aplazamientos *sine die* y guerras a largo plazo no eran elementos que contaran con el favor de estadistas que tenían un interés muy personal en la celebración de tratados. La comercialización del aparato del Estado durante los siglos XVII y XVIII llevaba a que se limaran las asperezas de las controversias internacionales y se confinaran las aspiraciones de poder de las naciones dentro de límites relativamente estrechos.

En aquel período, el embajador austriaco en Francia se sentía más a gusto en la corte de Versalles que con sus compatriotas no aristocráticos. Tenía vínculos sociales y morales más estrechos con los integrantes de la aristocracia francesa y otros miembros aristocráticos de los cuerpos diplomáticos que con los austriacos de origen humilde. En 1757, el conde Stainville era ministro austriaco en París, mientras que su hijo —más tarde, como duque de Choiseul, Primer Ministro de Luis XV— era embajador francés ante la corte de Viena. Al mismo tiempo, otro hijo suyo era mayor de un regimiento croata en Hungría. No era sorprendente que en tales circunstancias el personal diplomático y militar fluctuara en medida no despreciable entre un empleador monárquico y otro. No era raro que un diplomático o un oficial francés, por razones de interés propio, ingresara al servicio del rey de Prusia, se identificara con las aspiraciones prusianas y que desde el ejército de esa nación luchara contra Francia. Luis XIV negoció una comisión al príncipe Eugenio de Saboya, hijo de una sobrina de Mazarin, después de lo cual el príncipe ingresó al servicio austriaco y se convirtió en el más grande general de Austria, posición desde la que puso fin al sueño francés de dominar Italia. Durante el siglo XVIII, un gran número de alemanes ingresó a todas las ramas del gobierno ruso; muchos de ellos fueron despedidos más tarde en una especie de purga y se volvieron a su país de origen.

En 1756, poco antes del estallido de la Guerra de los Siete Años, Federico el Grande envió al escocés Earl Marischall como embajador a España con instrucciones de recabar información acerca de las intenciones españolas. El embajador escocés de Prusia tenía un amigo en España, un irlandés de nombre Wall, quien era ministro de relaciones exteriores de España, el que le confió todo lo que deseaba saber. El escocés transmitió su información al primer ministro inglés, quien, a su vez, se la comunicó al rey de Prusia. En 1792, muy poco antes del estallido de la Guerra de la Primera Coalición contra Francia, el gobierno

francés ofreció el mando supremo de sus fuerzas al duque de Brunswick, quien, sin embargo, decidió aceptar una oferta del rey de Prusia para conducir el ejército prusiano contra Francia. En 1815, en el Congreso de Viena, Alejandro I de Rusia tenía como ministros y consejeros en asuntos exteriores a dos alemanes, un griego, un corso, un suizo, un polaco y un ruso. Incluso a fines del siglo XVII, aún era posible para el príncipe Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfuerst ser canciller alemán, a uno de sus hermanos ser cardenal en la curia romana, a uno de sus sobrinos ser ministro austriaco y a otro ser general austriaco y diplomático que más tarde se convertiría en embajador en Berlín. De ese modo el primer ministro francés Guizot pudo escribir a mediados del siglo XIX:

En la comunidad europea, los diplomáticos profesionales forman una sociedad propia, que se maneja según sus propios principios, costumbres, saberes y aspiraciones, y que incluso en medio de los conflictos entre Estados mantiene una tranquila y permanente unidad. Impulsado por los intereses divergentes de las naciones, pero no por sus prejuicios y pasiones momentáneas, el pequeño mundo diplomático bien puede reconocer el interés general de la gran comunidad europea con suficiente claridad e insuflarle la fortaleza necesaria como para hacerlo triunfar por encima de las diferencias. Los hombres de ese cuerpo han sostenido durante mucho tiempo políticas muy distintas sin que esto provocara desavenencias entre ellos; casi siempre han compartido la misma atmósfera y horizontes: trabajar sinceramente por el éxito de la misma política.<sup>9</sup>

La experiencia de Bismarck, cuando se alejaba de su cargo de embajador prusiano en Rusia, es elocuente para mostrar la persistencia de esta cohesión internacional de la aristocracia. Al expresarle al zar que lamentaba tener que dejar San Petersburgo, aquél, malinterpretando la observación le preguntó si deseaba entrar al servicio diplomático ruso. En sus memorias, Bismarck indica que declinó la oferta "cortésmente".<sup>10</sup> Lo importante y significativo a los efectos de nuestro tema no es que Bismarck haya declinado la oferta —muchas de esas ofertas ciertamente fueron rechazadas antes y tal vez algunas pocas hayan sido declinadas desde entonces—, sino que lo hiciera "cortésmente" y que en su informe, escrito más de treinta años después, no existan rastros de indignación moral. Hace tan sólo poco más de cincuenta años, esta oferta planteada a un embajador que acababa de ser nombrado Primer Ministro —concretamente, para que trasladara su lealtad de un país a otro— era considerada por el destinatario como una especie de propuesta comercial que en absoluto insinuaba siquiera la violación de una norma moral.

Supongamos que una oferta similar es formulada por el Primer Ministro ruso al embajador norteamericano o por el presidente norteamericano a cualquier diplomático acreditado en Washington y pensemos en la situación embarazosa que se le plantearía a las personas in-

<sup>9</sup> *Mémoires*, Bruselas, 1858-67, vol. II, págs. 266-67.  
<sup>10</sup> *Bismarck, the Man and Statesman, being the Reflections and Reminiscences of Otto, Prince von Bismarck*, Harper and Brothers, Nueva York y Londres, 1896, vol. I, pág. 341.

volucradas así como en la consiguiente indignación pública que suscitaría el incidente; tendríamos así la medida de la profundidad del cambio que ha sufrido la ética de la política exterior en los tiempos recientes. Hoy en día, una oferta de esa índole sería considerada como una invitación a la traición, esto es, la violación de la más fundamental de todas las obligaciones morales en asuntos internacionales: la lealtad al propio país. Poco antes de terminar el siglo XIX, cuando se hacían o se informaba acerca de proposiciones de este tipo, se las aceptaba o rechazaba según su valor intrínseco, sin adosarles ninguna consideración de decoro.

Las pautas morales de conducta con que se manejaba la aristocracia internacional eran necesariamente de carácter supranacional. No se aplicaban a todos los prusianos, austriacos o franceses, sino a los hombres que por razones de nacimiento o educación eran capaces de comprenderlas y actuar de acuerdo con ellas. Esta sociedad cosmopolita halló la fuente para sus preceptos morales en el concepto y las normas del derecho natural. Por lo tanto, los integrantes de esta sociedad se sentían personalmente responsables por el cumplimiento de estas normas morales de conducta; era a ellos como seres humanos racionales, como individuos, que estaba dirigido este código moral. Cuando se le sugirió a Luis XV que falsificara los billetes del Banco de Inglaterra, el rey rechazó la propuesta, la que "debe ser considerada aquí con toda la indignación y todo el horror que inspira". Cuando en 1792, a los efectos de salvar a Luis XVI, se le formuló una propuesta similar con respecto a la moneda francesa, el emperador austriaco Francisco II declaró que "un proyecto tan infame no debe aceptarse".

Este sentido de elevada obligación moral personal en quienes estaban encargados de la política exterior con respecto a sus colegas de otros países explica el énfasis con que los escritores de los siglos XVII y XVIII aconsejaban al monarca para que salvaguardara su "honor" y su "reputación" como sus más preciadas posesiones. Cualquier acción que emprendiera Luis XV en el campo internacional era suya personalmente, con su sentido personal de las obligaciones morales y en la que, por lo tanto, estaba comprometido su honor personal. Una violación de sus obligaciones morales que fuera reconocida como tal por sus pares monárquicos, habría afectado no sólo a su conciencia, sino que habría puesto en movimiento la reacción espontánea de la sociedad aristocrática supranacional, la que se encargaría de hacer pagar por la violación de sus costumbres un precio en pérdida de prestigio o, lo que es lo mismo, en pérdida de poder.

#### **Destrucción de la moral internacional**

En el transcurso del siglo XIX, cuando la selección democrática y la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales reemplazó al gobierno de la aristocracia, la estructura de la sociedad internacional y, con ella, de la moral internacional sufrió un cambio fundamental. Virtualmente, hasta fines del siglo XIX los gobernantes aristocráticos eran responsables de la conducción de los asuntos exteriores en muchos países. En

la nueva época su lugar fue ocupado por funcionarios elegidos o designados sin tener en cuenta distinción de clases. Estos funcionarios son legal y moralmente responsables por su actos oficiales no ante un monarca (esto es, ante una persona específica), sino ante la colectividad (es decir, una mayoría parlamentaria o el pueblo en su conjunto). Un cambio importante en la opinión pública fácilmente puede acarrear un cambio en el personal que conduce la política exterior. Los funcionarios serán sustituidos por otro conjunto de personas provenientes de cualquier otro grupo de la población que prevalezca en ese momento.

Los funcionarios gubernamentales han dejado de ser reclutados exclusivamente entre grupos aristocráticos; ahora provienen de prácticamente toda la población, en la que los integrantes del "establishment" ciertamente continúan ocupando una posición privilegiada. Esta ha sido, por supuesto, la tradición de Estados Unidos, pero en países como Inglaterra o la Unión Soviética no tiene precedentes. Bevisin, quien fuera Secretario General de Transporte y de la Unión General de Trabajadores en 1945 pasó a ser Secretario de Estado inglés para Asuntos Internacionales. Molotov, quien fuera revolucionario profesional, llegó a ser durante muchos años responsable de la política exterior soviética.

En países como Inglaterra, Francia o Italia, donde el gobierno necesita el apoyo de una mayoría parlamentaria para continuar en sus funciones, cualquier cambio que se produzca en la mayoría parlamentaria implica un cambio en la composición del gobierno. Incluso en un país como Estados Unidos, donde ya no el Congreso sino únicamente las elecciones generales pueden llevar o sacar del poder a una administración, la rotación de los funcionarios del Departamento de Estado puede ser considerable. En dieciocho meses —de julio de 1945 a enero de 1947—, Estados Unidos tuvo tres Secretarios de Estado. De todos los funcionarios políticos del Departamento de Estado —o sea el Subsecretario y los Secretarios Adjuntos—, que asumieron su cargo en octubre de 1945, ninguno se mantenía en el dos años después. Durante la administración Reagan, una tendencia que había comenzado con Carter resultó en designaciones políticas por encima de la junta del Departamento de Estado para niveles que van desde delegado asistente hasta secretarios. La fluctuación de los funcionarios gubernamentales para asuntos internacionales y la responsabilidad que tienen ante una entidad colectiva y amorfa implica consecuencias de largo alcance para la eficacia y aun para la propia existencia de un orden moral internacional.

Esta transformación ocurrida en las naciones cambió la moral internacional como sistema de limitaciones morales llevándolo de realidad a mera figura retórica. Cuando decimos que Jorge III de Inglaterra observaba ciertas normas morales en su trato con Luis XVI de Francia o con Catalina la Grande de Rusia, nos estamos refiriendo a algo real, algo que puede ser identificado como la conciencia y los actos de determinados individuos. Cuando decimos que la comunidad inglesa de naciones, o incluso que Inglaterra solamente, tiene obligaciones morales hacia Estados Unidos o Francia estamos recurriendo a una ficción. Mediante esta ficción, el derecho internacional actúa con las naciones como si fueran personas, aunque nada en la esfera de las obligaciones

morales corresponde a este concepto legal. Cualquier cosa que demande la conciencia del monarca como jefe constitucional de la comunidad inglesa o de Inglaterra en la conducción de los asuntos exteriores, es ajena al manejo real de esos asuntos, puesto que el monarca no es responsable de ellos ni influye sobre ellos. ¿Y qué podemos decir de los primeros ministros y secretarios de Estado para asuntos exteriores de Inglaterra y de sus dominios? Son sólo integrantes del gabinete, que como cuerpo colectivo determinan la política exterior, como cualquier otra política, por mayoría de votos. El gabinete en conjunto es políticamente responsable ante la mayoría del partido, cuyas preferencias políticas se supone que traslada al campo de la acción política. Es legalmente responsable ante el Parlamento, del cual es, constitucionalmente hablando, sólo una comisión. El parlamento, a su vez, es responsable ante el electorado, de quien ha recibido el mandato para gobernar y de quien sus integrantes esperan recibir otro mandato en las próximas elecciones generales.

Los integrantes individuales del electorado, finalmente, pueden carecer de convicciones morales de carácter supranacional que determinen sus acciones en el día de elecciones o, si las tienen, pueden ser muy heterogéneas en cuanto a su contenido. Dicho de otro modo, habrá quienes actúen de acuerdo con la máxima moral: "En el acierto o en el error, apoyaré siempre a mi país". Habrá quienes apliquen a sus propias acciones con respecto a los asuntos internacionales, así como a las acciones del gobierno, las normas de la ética cristiana. Habrá quienes apliquen las normas de Naciones Unidas o de un gobierno mundial o de una ética humanista. La fluctuación de los integrantes en el sector que determina la política, o de la burocracia permanente de la cancillería, puede o no reflejar estas diferencias de opinión. De todos modos, la referencia a una regla moral de conducta requiere una conciencia individual de la que emana; pero no existe conciencia individual alguna de la que pudiera emanar lo que llamamos moral internacional de Inglaterra o de cualquier otra nación.

Un estadista puede seguir los dictados de su propia conciencia en lo que tiene que ver con el manejo de la política exterior. Si lo hace, esas convicciones morales deben atribuirse a él en cuanto persona y no a la nación a la que pertenece y en cuyo nombre puede realmente hablar. De ese modo, cuando lord Morley y John Burns sintieron que la participación de Inglaterra en la primera guerra mundial era incompatible con sus convicciones morales, renunciaron a sus cargos en el gabinete británico. Estos fueron actos personales y aquéllas, convicciones personales. Cuando en el mismo momento el canciller alemán admitió, como cabeza del gobierno alemán, la ilegalidad e inmoralidad de la violación de la neutralidad belga, justificándola sólo mediante el estado de necesidad, hablaba en su nombre exclusivamente. La voz de su conciencia no podía ser —y no lo fue— identificada con la conciencia de la colectividad llamada Alemania. Los principios morales que guiaron a Laval como ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro del régimen programado de Vichy durante la segunda guerra mundial fueron los

suyos propios y no los de Francia y a nadie se le ocurrió pensarlo de otro modo.

Las normas morales actúan en la conciencia individual de cada hombre. Un gobierno que pueda identificarse claramente a través de los hombres que lo integran, los que son personalmente responsables por sus actos, es el requisito previo para la existencia de un efectivo sistema de ética internacional. En los casos en que la responsabilidad del gobierno es ampliamente repartida entre gran número de personas con diferentes concepciones acerca de lo que es moralmente necesario en asuntos internacionales, o completamente carentes de concepciones al respecto, se vuelve imposible la existencia de una moral internacional como sistema eficaz para limitar la política internacional. Por esta razón, en 1923 el reverendo Roscoe Pound pudo decir: "Un orden moral entre los Estados hubiera sido más posible a mediados del siglo XVIII que en nuestros días".<sup>11</sup>

#### Destrucción de la sociedad internacional

En tanto las formas de selección democrática y la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales destruyeron la moral internacional como sistema efectivo de limitaciones, el nacionalismo destruyó la propia sociedad internacional dentro de la que operaba aquella moral. La revolución francesa de 1789 señala el comienzo de una nueva época histórica que testimonia el gradual ocaso de la sociedad aristocrática cosmopolita y de la influencia moderadora de su moral sobre la política exterior. El profesor G. F. Gooch escribió:

Mientras que el patriotismo es tan viejo como el instinto de asociación humana, el nacionalismo, en cambio, como credo articulado es algo surgido de los fuegos volcánicos de la revolución francesa. La marea de la batalla cambió en Valmy; y, en la noche, tras la escaramuza, Goethe... respondió, ante una consulta acerca de su opinión, con estas palabras históricas: "Hoy comienza una nueva era y ustedes podrán decir que estaban presentes cuando nació".<sup>12</sup>

Fue un lento proceso de corrosión, valientemente resistido por el viejo orden, como lo demuestra la Santa Alianza e incidentes tales como el antes referido de 1862, cuando el zar ruso invitó a Bismarck a ingresar al servicio diplomático ruso. Pero la declinación de la sociedad internacional y de su moral, que había unido a los monarcas y la nobleza del cristianismo, es inocultable hacia fines del siglo XIX. Esa declinación encontró su ilustración más dolorosa en los teatrales intentos verbales de Guillermo II por detenerla. En 1895, escribió al zar ruso, refiriéndose a Francia:

Los republicanos son revolucionarios *de natura*. La sangre de Sus Majestades aún está en aquel país. ¿Se ha sentido alguna vez desde entonces feliz o tranquila? ¿No se ha tambaleado de matanza en matanza? Créeme, Nicky, que la maldición de Dios ha caído sobre ese pueblo para siempre. Nosotros, reyes y emperadores cristianos, tenemos un santo deber que nos ha impuesto el ciclo y que consiste en sostener el principio de *Por la Gracia de Dios*.

Y el anacronismo del abortado plan de Guillermo II, concebido en vísperas de la guerra hispano-norteamericana, para unir a las potencias europeas en apoyo de la monarquía española contra la república norteamericana desalentó a sus consejeros.

Pero aún en 1914, poco antes del comienzo de la primera guerra mundial, había en muchos estadistas y en sus despachos un tono melancólico ante el hecho de que individuos que tenían tanto en común se vieran obligados a separarse y a unirse a los grupos en conflicto a ambos lados de la frontera. Aun el gran Estado Mayor alemán, en el memorándum antes citado, se refiere a la inminente primera guerra mundial como "la carnicería mutua de las naciones civilizadas de Europa" y continúa con esta nota de ansiedad y presentimiento: "Después que esa moda se desarrolle, se puede decir que a menos que ocurra un milagro de último momento no podrá evitarse la guerra que aniquilará durante décadas la civilización de casi toda Europa". Esto, no obstante, era apenas una débil reminiscencia que no tendría la capacidad de incidir durante mucho tiempo en las acciones de los hombres. En aquel entonces, esos hombres tenían obviamente menos en común entre sí de lo que tenían los respectivos pueblos de los que habían surgido y cuyos intereses y voluntad representaban. Lo que separaba al Primer Ministro francés de su opositor en Berlín era mucho más importante de lo que los unía. Por el contrario, lo que unía al Primer Ministro francés con la nación francesa era mucho más importante que cualquier cosa que pudiera separarlos. El lugar de una sociedad internacional a la que pertenecían los diferentes grupos gobernantes y que proporcionaba un contexto común para las diferentes sociedades nacionales había sido ocupado por las propias sociedades nacionales. Estas entregaban ahora a sus representantes en el campo internacional las pautas de conducta que antes proporcionaban la sociedad internacional.

Cuando, en el transcurso del siglo XIX, esta fragmentación de la sociedad aristocrática internacional en segmentos nacionales se encontraba en vías de consumación, los protagonistas nacionalistas estaban convencidos de que aquel desarrollo fortalecería los lazos de la moral internacional en vez de debilitarlos. Pensaban que una vez que las aspiraciones nacionales de los pueblos liberados fueran satisfechas y las normas aristocráticas dejaran paso al gobierno popular, nada podría dividir a las naciones de la tierra. Conscientes de pertenecer a la misma humanidad e inspirados por los mismos ideales de libertad, tolerancia y paz, habrían de perseguir su destino nacional en armonía. Pero en realidad el espíritu nacionalista, una vez que se hubo materializado en los Estados nacionales, demostró ser no universalista y humanitario, sino particularista

<sup>11</sup> "Philosophical Theory and International Law", *Bibliotheca Visseriana*, vol. I, Leyden, 1923, pág. 74.

<sup>12</sup> *Studies in Diplomacy and Statecraft*, Longmans, Green and Company, Londres, Nueva York, Toronto, 1942, págs. 300-01.



y exclusivo. Cuando quedó destruida la sociedad de los siglos XVII y XVIII, resultó obvio que no había nada que la reemplazara como elemento unificador y limitador para sobreponerse como sociedad real a las sociedades nacionales individuales. La solidaridad internacional de la clase trabajadora bajo el estandarte del socialismo demostró ser una ilusión. La religión organizada tendió a identificarse con el Estado nacional antes que a trascenderlo. De ese modo, la nación se convirtió en el último punto de referencia para la alianza del individuo y los integrantes de las diferentes naciones tuvieron sus propios objetivos particulares para aliarse.

En el retrato que pinta lord Keynes de Clemenceau, tenemos una vivida visión de esta nueva moral del nacionalismo:

Sintió por Francia lo mismo que Pericles experimentó por Atenas: que lo único que valía era ella, que ningún otra cosa importaba... Tenía una ilusión: Francia; y una desilusión: la humanidad, incluyendo a los franceses, y también a sus colegas... Las naciones son cosas reales, entre las que se ama a una mientras se experimenta indiferencia ante las demás, u odio. La gloria de la nación que se ama es un fin deseable, pero generalmente se logra a expensas de los vecinos. La prudencia requería algo de demagogia hacia los "ideales" de los norteamericanos tontos y de los ingleses hipócritas, pero sería estúpido creer que hay suficiente espacio en el mundo, como en realidad ocurre, para asuntos tales como la Liga de las Naciones o cualquier sentido del principio de autodeterminación, excepto para alguna fórmula ingeniosa que reacomode el equilibrio de poder según los intereses propios.<sup>13</sup>

La fragmentación de la anterior sociedad internacional en una multiplicidad de comunidades nacionales moralmente autosuficientes que dejaron de operar dentro de un contexto común de preceptos morales no es más que el síntoma exterior del profundo cambio que en tiempos recientes transformó las relaciones entre los preceptos morales universales y los sistemas de ética nacional particulares. Esta transformación se produjo de dos modos diferentes. Debilitó hasta la ineficacia las reglas de conducta universales y supranacionales, las que antes de la era del nacionalismo habían impuesto un sistema —por cierto que precario y enredado— de limitaciones sobre las políticas exteriores de las naciones individuales. Y, por el contrario, fortaleció enormemente la tendencia de las naciones individuales a dotar de validez universal a sus sistemas particulares de ética.

### Triunfo del nacionalismo sobre el internacionalismo

La vitalidad de un sistema moral llega a su prueba crucial cuando su control de las conciencias y acciones de los hombres es desafiado por otro sistema moral. Así, la fortaleza relativa de la ética de la humildad y del renunciamiento, propia del Sermón del Monte, y de la ética del progreso y del poder, característica de las modernas sociedades

occidentales, se encuentran determinadas por la amplitud con que cada sistema de moral es capaz de modelar las acciones, o al menos las conciencias, de los hombres de acuerdo con sus preceptos. Cada ser humano, en tanto es capaz de responder al llamado ético, de tanto en tanto se ve enfrentado a un conflicto de conciencia que prueba la fortaleza relativa de los mandatos morales en pugna. Una prueba similar debe determinar la respectiva fortaleza, en lo que tiene que ver con el manejo de la política exterior, de la ética supranacional y de la ética del nacionalismo. El lenguaje diplomático le rinde tributo y muchos escritores postulan la ética supranacional compuesta por elementos cristianos, cosmopolitas y humanitarios. Pero la ética del nacionalismo ha venido cobrando ascendencia por todo el mundo durante el último siglo y medio.

Es un hecho cierto que, aun antes del influjo de la ética del nacionalismo, ésta, tal como era formulada por ejemplo en la filosofía de la razón de Estado de los siglos XVII y XVIII, demostró ser superior a las normas de conducta de carácter universal en la mayor parte de los casos de conflicto. Esto resulta obvio al examinar las más elementales y agudas situaciones de conflicto de este tipo, por ejemplo el que se plantea entre el precepto ético universal "No matarás" y el mandato de la ética de una nación en particular: "Matarás bajo ciertas circunstancias a los enemigos de tu patria". El individuo a quien se dirigen estas dos reglas de conducta se enfrenta a un conflicto entre su alianza con la humanidad como conjunto, que se manifiesta en el respeto a la vida humana independientemente de la nacionalidad o de cualquier otra característica, y su lealtad a una nación en particular cuyos intereses está llamado a defender a expensas de las vidas de integrantes de otras naciones. Como lo decía Pascal:

¿Por qué me matas? ¡Qué! ¿No vives al otro lado del río? Si vivieras de este lado, amigo, yo sería un asesino y sería injusto matarte de este modo. Pero, dado que vives del otro lado, soy un héroe y es justo... Tres grados de latitud arrasan con cualquier jurisprudencia; un meridiano decide la verdad... ¡Extraña justicia esa que es limitada por un río! Lo que es verdad de este lado de los Pirineos, es un error al otro lado.<sup>14</sup>

Muchos individuos tanto hoy como durante la mayor parte de la historia resolvieron este conflicto entre la ética nacional y la supranacional en favor de la lealtad a su nación. No obstante, al respecto tres factores distinguen a la época actual de las anteriores.

Primero, ha ocurrido un enorme incremento en la capacidad del Estado nacional para ejercer compulsión moral sobre sus integrantes. Esta capacidad deriva en parte del casi divino prestigio de que goza la nación en nuestro tiempo y en parte del control sobre los instrumentos que moldean la opinión pública, los que han llegado a manos del Estado merced a los desarrollos económicos y tecnológicos.

Segundo, existe un aumento tal de la lealtad a la nación que deter-

<sup>13</sup> *The Economic Consequences of the Peace*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1920, págs. 32-33.

<sup>14</sup> *Pensées*, Random House, Inc., Nueva York, 1941, Sección V. Reproducido con autorización del editor.

mina que los individuos se desentiendan de las reglas de conducta universales. La moderna tecnología de la guerra ha proporcionado a los individuos oportunidades de destrucción masiva desconocidas en épocas anteriores. Hoy en día una nación puede pedir a un solo individuo que destruya las vidas de cientos y miles de personas disparando un solo misil con cabeza nuclear. La ejecución de una demanda de tan enormes consecuencias demuestra la debilidad de la ética supranacional de modo más impresionante que en el caso de violaciones limitadas de las normas morales de conducta de carácter universal que se cometieron en épocas preatómicas.

Finalmente, existe en la actualidad —como consecuencia de los dos factores citados antes— mucha menor chance para los individuos de mantenerse leales a una ética supranacional cuando ésta entra en conflicto con los mandatos morales de la nación. Enfrentado a la enormidad de muertes que se le pide cometa en nombre de la nación y al todopoderoso peso de la presión moral que la nación ejerce sobre él, el individuo requeriría una extraordinaria fortaleza moral como para resistir a esos factores. La magnitud de las infracciones a la ética universal cometidas en nombre de la nación y la compulsión moral que se ejerce en nombre de ella, afectan las relaciones cualitativas de los dos sistemas de ética. Pone en marcado relieve la desesperada debilidad de la ética universal en su conflicto con la moral de la nación y decide el conflicto en favor de la nación antes aun de que haya comenzado.

### **Transformación del nacionalismo**

En este punto es cuando la impotencia de la ética universal se convierte en un importante factor al aportar un cambio significativo y de largo alcance en las relaciones entre los sistemas de moralidad nacional y supranacional. Es uno de los factores que lleva a la identificación de ambos.<sup>15</sup> Los individuos llegan a advertir que el escarnio de las normas universales de moral no es la maniobra de unos pocos malvados, sino el resultado inevitable de las condiciones bajo las que la nación existe y persigue sus objetivos. Experimentan en su propia conciencia el debilitamiento de las normas universales y la preponderancia de la moral como fuerzas que motivan las acciones en el campo internacional y que no dejan de perturbar su conciencia.

Por una parte, el constante malestar de una conciencia perpetuamente intranquila es una carga demasiado pesada para sobrellevar; por otro lado, está demasiado apegado al concepto de ética universal como para renunciar a él. Ante ese conflicto se abren dos posibilidades de resolución. Se pueden sacrificar los mandatos morales de la nación en beneficio de la ética universal. Surge así la severidad del conflicto contemporáneo que ha llevado a ciertas minorías a realizar el sacrificio de negarse a apoyar determinadas políticas exteriores de sus respectivas naciones en nombre de una más elevada moral universal. Las mayorías, sin em-

bargo, a los efectos de superar el conflicto identifican la moral de su nación con los mandatos de la ética supranacional. Vierten, por así decirlo, el contenido de la moral nacional en la ahora casi vacía botella de la ética universal. Así cada nación llega a conocer nuevamente una moral universal —es decir, su propia moral nacional—, la que es considerada como una que todas las naciones deben aceptar como propia. La universalidad de una ética a la que todas las naciones adhieren es sustituida por una ética nacional que reclama el derecho a un reconocimiento universal. Entonces existen potencialmente tanto códigos éticos reclamando universalidad como naciones políticamente dinámicas.

Las naciones han dejado de oponerse unas a otras, como lo hicieron en el período que media entre el Tratado de Westfalia y las guerras napoleónicas y desde allí hasta la primera guerra mundial, dentro de una trama de creencias compartidas y valores comunes, los que imponían limitaciones efectivas a los fines y los medios que empleaban en la lucha por el poder. Ahora se oponen unas a otras como abanderadas de sistemas éticos, cada una con su origen nacional, cada una reclamando y aspirando conformar una trama supranacional de pautas morales que todas las demás naciones deban aceptar y dentro de la que todas las políticas se vean obligadas a operar. El código moral de una nación lanza a su oponente el desafío de su clamor universal con fervor mesiánico; aquél le responderá de modo recíproco. El compromiso, virtud de la vieja diplomacia, se vuelve traición en la nueva pues el mutuo acomodamiento de las demandas en conflicto, posible o legítimo de una trama común de normas morales, se torna prácticamente imposible cuando son las propias normas morales las que están en juego. De ese modo, se plantea una lucha entre las naciones cuyos objetivos ya no son sus posiciones relativas dentro de un sistema político y moral aceptado por todos, sino la capacidad para imponer a las demás un sistema político y moral nuevo, de carácter universal, construido según las convicciones políticas y morales de las naciones triunfadoras.

El primer indicio de este proceso que se desarrolla desde un sistema genuinamente universal a una multiplicidad de sistemas morales particulares que reclaman y compiten por universalidad se puede detectar en la contienda entre Napoleón y las naciones que se habían aliado en su contra. En ambos lados, la contienda fue librada en nombre de principios particulares que reclamaban validez universal; aquí los principios de la revolución francesa, allá el principio de legitimidad. Pero con la derrota de Napoleón y el fracaso de la Santa Alianza en sostener sus principios frente al creciente movimiento nacionalista, este intento por erigir un código ético particular en valor universal llegó a su fin y pasó a ser un mero interludio histórico.

El actual período de la historia, en el que por lo general y, al parecer, permanentemente son reemplazadas las normas de conducta universales por otras particulares que reclaman universalidad fue anunciado por Woodrow Wilson al hablar de "hacer el mundo seguro para la democracia". No es por accidente y tiene gran significado que quienes compartieron la filosofía de Wilson pensaron que la guerra era una "cruzada" por la democracia. Vista desde la perspectiva de Wilson, la pri-

<sup>15</sup> Otros factores pueden encontrarse en el capítulo 20.

mera guerra mundial tiene en común con las cruzadas de la Edad Media que fue librada con el propósito de hacer que un sistema moral, sostenido por un grupo, prevaleciera en todo el mundo. O, como lo dijo Robert C. Binkley:

La guerra mundial no sólo llevó al pináculo a estadistas que eran filósofos, sino que también arrojó de sus pedestales a intelectuales y a filósofos profesionales. En todos los países, estos hombres habían empleado sus esclarecidos talentos para dotar a la cuestión de la guerra de un significado cósmico. Demostraron que las iniquidades del adversario siempre habían estado presentes bajo la forma de una filosofía y de una cultura nacionales, y que el triunfo del partido propio era necesario para el esquema ético del universo. Inmediatamente después de la ruptura de hostilidades, Bergson descubrió que la guerra era un conflicto entre "vida" y "materia"; con las potencias del Entendimiento alineadas del lado de la "vida" y las potencias centrales defendiendo a la "materia". Scheler proclamó que la filosofía y el carácter inglés eran manifestaciones de gazoñería; y el tranquilo Josiah Royce, gran deudor de Hegel, llegó a la conclusión de que "Alemania es el enemigo premeditado de la raza humana; le está permitido a cualquier hombre ser germano si comparte esa enemistad". Los filósofos procuraron hacer un gran cisma de un mero conflicto político. Entonces, como para dejar un recuerdo permanente de la prostitución del arte filosófico, los gobiernos victoriosos otorgaron a cada soldado de sus ejércitos una medalla de bronce con la inscripción "Gran Guerra por la Civilización".<sup>16</sup>

Pocos meses después que se iniciara esta cruzada democrática, en octubre de 1917 y en Rusia, se echaban las bases para otra estructura moral y política que por su parte, en tanto era aceptada solamente por una fracción de la humanidad, reclamaba proporcionar un techo común bajo el que toda la humanidad podría vivir junta en justicia y en paz. Mientras, en los años '20, ese reclamo era apoyado por un poder insuficiente y, por lo tanto, se convirtió en poco más que en un postulado teórico, el universalismo democrático se retiró de la escena de la política activa y el aislacionismo ocupó su lugar. Sólo el desafío teórico que los sacerdotes del nuevo marxismo universalista arrojaron a la faz del mundo democrático, y el ostracismo moral, político y económico con el que este último respondió al reto, fueron las formas que adquirió el conflicto de los dos universalismos en el campo de la política internacional.

En los años '30, la filosofía del nacionalsocialismo, crecida en el suelo de una nación particular, fue proclamada como el nuevo código moral que iba a reemplazar al credo vicioso del bolcheviquismo y a la moral decadente de la democracia y que se imponería a toda la humanidad. Vista a la luz de nuestro examen, la segunda guerra mundial probó bajo la forma de conflicto armado la validez de esta pretensión de universalidad y, por supuesto, el nacionalsocialismo no pasó la prue-

ba. Pero para muchos hombres del lado de Naciones Unidas, tal como surge de los principios de la Carta Atlántica y los Acuerdos de Yalta, la segunda guerra mundial fue además una contienda por la democracia universal y la democracia también terminó no pasando la prueba. Desde fines de la segunda guerra mundial los dos sistemas —la democracia y el comunismo— entraron en una activa competencia por el dominio del mundo y esa es la situación en la que nos encontramos hoy en día.

Sería una ilusión muy peligrosa pasar por alto o incluso menospreciar la profundidad de la diferencia que existe entre esta situación y la condición del moderno sistema estatal desde fines de las guerras religiosas hasta la entrada de Estados Unidos a la primera guerra mundial. Sólo se necesita tomar al azar cualquier conflicto que haya ocurrido en el primer período —con excepción de las guerras napoleónicas— y compararlo con los conflictos que han desgarrado al mundo en las últimas tres décadas para advertir la importancia de aquella diferencia.

Permitásenos comparar los problemas internacionales de nuestro tiempo con los problemas que llevaron a Francia y a los Habsburgo a un conflicto casi continuo desde comienzos del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII o los que enfrentaron a Inglaterra y Prusia contra Francia en el siglo XVIII. Esos problemas consistían en el engrandecimiento territorial y en contiendas dinásticas. Lo que estaba en juego entonces era un aumento o una disminución de la gloria, el bienestar o el poder. Ni el modo de vida, es decir, el sistema de creencias y convicciones éticas, de Austria, de Inglaterra, de Francia o de Prusia se encontraban en juego. Y eso es exactamente lo que se encuentra en juego hoy. En los siglos XVII y XVIII ninguno de los contendientes en el campo internacional aspiraba a imponer su propio sistema ético, si es que lo tenía, a los demás. La posibilidad de semejante aspiración nunca se les habría ocurrido, puesto que eran conscientes de la existencia de un código moral universal al que había prestado incuestionable adhesión.

Aquel común "sistema de artes, leyes y costumbres", "el mismo nivel de cortesía y cultura" y el "sentido del honor y la justicia" que Gibbon había detectado en "las costumbres generales de estos tiempos" y que Fénelon, Rousseau y Vattel consideraban como una realidad vivida y vivible, y cuyos resultados políticos había señalado Arnold Toynbee,<sup>17</sup> se ha transformado hoy principalmente en una reminiscencia histórica rastreable con doctos tratados, ensayos utópicos y documentos diplomáticos, pero ya sin capacidad de impulsar a los hombres a la acción. Sólo sobreviven jirones y fragmentos de este sistema de ética supranacional que solo ejerce su influencia limitadora sobre la política internacional, tal como hemos visto, en instancias aisladas como el asesinato en tiempos de paz y en la guerra preventiva. En lo concerniente a la influencia que este sistema de ética supranacional ejerce sobre los protagonistas del escenario internacional, sólo se parece a los débiles rayos de un sol escasamente visible por encima del horizonte, que apenas iluminan la

<sup>16</sup> *Selected Papers of Robert C. Binkley*, editado por Max H. Fish, Harvard University Press, Cambridge, 1948, pág. 328.

<sup>17</sup> Véase el capítulo 14, apartado "Influencia limitadora del consenso moral".

conciencia humana. Desde la primera guerra mundial, con intensidad y generalidad siempre creciente, cada uno de los contendientes en la arena internacional proclama que su modo de vida posee la verdad absoluta en cuanto a moralidad y política y sólo a riesgo de su integridad podrían rechazar los demás esa verdad. Con feroz exclusividad, todos los contendientes suponen que sus concepciones nacionales de moralidad deben ser las del mundo, y que éste deberá aceptarlas y ajustarse a ellas. En esto, la ética de la política internacional regresa a la política y a la moral del tribalismo, de las cruzadas y de las guerras religiosas.<sup>18</sup>

Por más que el contenido y los objetivos de la ética del universalismo nacionalista de hoy dilieran del de las tribus primitivas o del de la Guerra de los Treinta Años, no difieren en cuanto a la función que cumplen en la política internacional y en el clima moral que crean. La moral de un grupo particular, lejos de limitar la lucha por el poder en el campo internacional, le otorga una ferocidad e intensidad no conocida en otras épocas. Porque el reclamo de universalidad que inspira el código moral de un grupo en particular es incompatible con el reclamo similar de otro grupo; el mundo sólo tiene cabida para uno y, por lo tanto, el otro debe someterse o ser destruido. De ese modo, agrupadas tras sus ídolos, las masas nacionalistas de nuestro tiempo se encuentran en la arena internacional, cada grupo con la convicción de que está cumpliendo con un mandato de la historia, sintiendo que hace por la humanidad lo que parece estar haciendo por él y seguro de que cumple una misión sagrada ordenada por la providencia. No advierten que combaten bajo un cielo vacío que ha sido abandonado por los dioses.

### Derechos humanos y moral internacional

Hemos visto que el manejo de la política internacional no es una empresa desprovista de significado moral; siempre está sometida a juicio, ya sea de sus actores, de aquellos sobre quienes se ha actuado o de parte de meros testigos. Concluir de la omnipresencia del elemento moral en política exterior que un país tiene la misión de aplicar sus propios principios morales al resto de la humanidad, o a ciertas partes de ella,

<sup>18</sup> El extremo a que puede llegar la profesión de principios universales de la moral puede ir de la mano con la desenfrenada depravación en la conducta, como queda claramente demostrado con el caso de Timur, el Mongol, pretendido conquistador del mundo, que en el siglo XIV conquistó y destruyó el sudeste de Asia y el Asia Menor. Tras matar a cientos de miles de personas, el 12 de diciembre de 1398 masacró cien mil prisioneros hindúes en Delhi para mayor gloria de Dios y del mahometanismo. Entonces dijo a un representante de la conquistada Aleppó: "No soy un hombre sanguinario; Dios es testigo de que en todas mis guerras nunca he sido el agresor, sino que mis enemigos siempre han sido los autores de su propia calamidad".

Gibbon, quien consigna esta cita, agrega: "Durante esta pacífica conversación, las calles de Aleppó se anegaban en sangre y en ellas resonaban los gritos de las madres y de sus hijos y los alaridos de las vírgenes violadas. Los ricos despojos abandonados a sus soldados debían estimular su avaricia; pero su crueldad era reforzada por la orden perentoria de producir un adecuado número de cabezas, las que, de acuerdo con su costumbre, eran curiosamente apiladas en columnas y pirámides...". *The Decline and Fall of the Roman Empire*, Modern Library Edition, vol. II, pag. 1243.

es algo bastante diferente. Existe una enorme distancia entre el juicio que nos aplicamos a nosotros y a nuestras propias acciones y la aplicación universal de nuestras propias normas de conducta a otros. Tómese un principio de conducta tan elemental y obvio como el respeto por la vida humana y el rechazo a destruirla excepto bajo las más extraordinarias y justificadas circunstancias. Obviamente, existen civilizaciones y aun grupos dentro de la civilización occidental que tienen una concepción mucho menos estricta acerca de la santidad de la vida humana, que prestan mucho menos atención al ahorro de vidas ajenas de la que prestaríamos bajo circunstancias similares.

Por lo tanto existe la necesidad de un cierto relativismo en la relación entre los principios morales y la política exterior; no se puede pasar por alto esto si se desea hacer justicia al principio de moralidad en política internacional. El relativismo es doble. Es un relativismo en cuanto al tiempo: ciertos principios son aplicables en un período histórico y no en otros. También es un relativismo en términos de cultura —de cultura contemporánea— en que ciertos principios son obedecidos por determinadas civilizaciones políticas, pero no por todas.

En años recientes, la relación entre política internacional y moral internacional a menudo ha sido discutida bajo el rubro de los derechos humanos. El centro de la cuestión consiste en determinar el grado en que es moralmente justo e intelectualmente sostenible aplicar los principios democráticos liberales o los Estados que, por cierto número de razones, son impermeables a ellos. Resulta obvio que el intento de imponer los así llamados derechos humanos a otros o cambiarlos porque no los observan, supone que los derechos humanos tienen validez universal o, dicho de otro modo, que todas las naciones o todos los pueblos que viven en las diferentes naciones fueran a respetar los derechos humanos si supieran que existen y que en cualquier circunstancia son tan inalienables para todos los hombres como la Declaración de la Independencia los proclama para los norteamericanos.

Es innecesario entrar aquí en la discusión teológica o estrictamente filosófica sobre la naturaleza de los derechos humanos. Baste con decir que cualquiera sea la concepción teológica o filosófica acerca de su naturaleza, los derechos humanos tal como son percibidos por los individuos están inevitablemente filtrados a través de circunstancias históricas y sociales que llevan a diferentes resultados en tiempos diferentes y bajo circunstancias diferentes. Sólo se necesita observar el carácter único de la organización política norteamericana y las muy especiales características de la protección de los derechos humanos dentro de los confines de la Unión Soviética. Después de todo, existe una casi completa falta de respeto por los derechos humanos en muchas naciones o casi en todas las nacionales; considérese que sólo unos pocos países en África, por ejemplo, cuentan con un sistema político pluralista; todos los demás son dictaduras de un tipo o de otro. Esta observación nos ayuda a advertir cuán temerario —o cuánta ignorancia, si se quiere, implicar ser temerario— es tratar de imponer al resto del mundo nuestro propio respeto por los derechos humanos o castigar a otras naciones porque no muestran respeto por esos derechos. Lo que vemos aquí es un princí-

pio abstracto que sostenemos con intensidad, el que ha sido puesto en práctica en un considerable número de países, pero que presentamos al resto de la humanidad no para que lo imite sino para que lo acepte obligatoriamente.

Es erróneo suponer que ésta ha sido la tradición norteamericana. No lo ha sido en absoluto. John Quincy Adams argumentaba que no era propio de Estados Unidos imponer sus propios principios de gobierno al resto de la humanidad, sino más bien atraer al resto de la humanidad a través del ejemplo de Estados Unidos. Este ha sido el principio que habitualmente ha seguido Estados Unidos. La revolución norteamericana, para citar a Thomas Paine, "no fue hecha sólo para Estados Unidos, sino para la humanidad"; por eso, la política norteamericana ha consistido en la práctica de estos principios universales y no en su exportación a fuego y espada al resto del mundo. Esta ha sido la gran diferencia entre la temprana concepción de Norteamérica y sus relaciones con el resto del mundo, por una parte, y lo que puede ser llamado la concepción wilsoniana, por otra.

Woodrow Wilson quería hacer un mundo seguro para la democracia: quería transformar el mundo mediante la voluntad de Estados Unidos. Los Padres Fundadores querían presentar un ejemplo de lo que el hombre puede hacer en las naciones del mundo y las instaban a que lo imitaran. Por lo tanto existe una diferencia fundamental, tanto filosófica como política, entre la agitación contemporánea en favor de los derechos humanos como principio universal y la duradera tradición norteamericana en esta materia.

Otras dos objeciones pueden plantearse a la concepción wilsoniana. Una consiste en la imposibilidad de forzar una aplicación universal de los derechos humanos. Podemos decir de la Unión Soviética que su tratamiento a las minorías es incompatible con nuestro concepto de los derechos humanos. Pero una vez que hayamos dicho eso, veremos que es muy poco lo que podemos hacer para cambiar la situación. La historia ha mostrado que la Unión Soviética puede someterse bajo ciertas condiciones a presión privada. Existen ejemplos de ello —la vergüenza de los altos oficiales soviéticos— que han demostrado un resultado obvio. Pero es inconcebible que semejante presión pueda ser efectiva si se le da carácter público. Más aún, considerando la naturaleza del gobierno de la Unión Soviética —que emplea cualquier síntoma de presión externa para justificar la represión interna—, la movilización norteamericana en favor de los derechos humanos no tiene oportunidad de ser eficaz. Por lo tanto, existe una considerable confusión en nuestra teoría y en nuestra práctica sobre los derechos humanos, especialmente *vis à vis* en otras naciones.

Hay una segunda debilidad en el enfoque wilsoniano. Estados Unidos es una gran potencia con múltiples intereses por todo el mundo; los derechos humanos son sólo uno de ellos y no el más importante. Por eso, Estados Unidos no puede seguir adelante consistentemente por el camino de la defensa de los derechos humanos sin colocarse en una posición quijotesca. Esto resulta obvio en nuestro diferente trato a Corea del Sur, China y la Unión Soviética. Estados Unidos se

atreve a criticar y enfrentar a la Unión Soviética porque sus relaciones, a pesar de los períodos de *détente*, no son particularmente amistosas. Pero, en cambio, tiene interés en continuar la normalización de sus relaciones con China continental y por esta razón procura no herir los sentimientos chinos; poco es lo que se ha oído durante las administraciones de Carter o de Reagan acerca de los derechos humanos en China. Corea del Sur es un aliado de Estados Unidos que reviste considerable importancia militar para los responsables de la política norteamericana; por lo tanto, la política norteamericana tratará de no hacer nada que perjudique las relaciones con ese Estado.

En otras palabras, la defensa de los derechos humanos no puede aplicarse consistentemente en política exterior puesto que puede y debe entrar en conflicto con otros intereses que pueden ser de mayor importancia en determinadas circunstancias. Decir que la defensa de los derechos humanos debe estar entrelazada en la trama de la política exterior norteamericana significa encubrir las inconsistencias necesarias de cualquier esfuerzo en ese sentido.

Así, hay dos impedimentos básicos para una política exterior integralmente dedicada a la defensa de los derechos humanos. Por una parte, es imposible lograr consistencia en semejante defensa, dado que no es ese el primer interés de un Estado, el que debe interactuar con otros para la defensa de los derechos humanos. Por otra parte, no es factible defender los derechos humanos sin tomar en consideración otros aspectos de las relaciones con las demás naciones, que pueden ser más importantes que aquellos relacionados con los derechos humanos.

Otro aspecto del papel de los derechos humanos en la política exterior tiene que ver con la noción de responsabilidad en las violaciones en que puedan incurrir los demás. El genocidio camboyano a manos del Khmer rojo a fines de la década del '70 y comienzos de la del '80 planteó esta cuestión de un modo particularmente agudo. La cadena de acontecimientos que culminó con la destrucción de la sociedad camboyana comenzó con la extensión por parte de los norteamericanos de la guerra de Vietnam a Camboya a través del bombardeo masivo de su territorio. La política del gobernante camboyano, el príncipe Sihanuk, consistía en mantener a Camboya fuera del conflicto armado entre Estados Unidos y Vietnam del Norte. Fue la política de Estados Unidos la que involucró a Camboya en activas operaciones militares a los efectos de facilitar la victoria en la guerra vietnamita. Existió un nexo causal entre la política norteamericana con respecto a Camboya y la catástrofe que sobrevino en aquel país. En otras palabras, si Estados Unidos no hubiera convertido a Camboya en un activo participante en la guerra de Vietnam, esa nación con toda seguridad habría evitado la catástrofe. Esto no significa decir que Estados Unidos tuvo una directa responsabilidad moral por lo ocurrido en Camboya, sino que apunta más bien a demostrar la continua responsabilidad moral que tienen los estadistas ante las consecuencias imprevistas e indeseables de sus acciones. Sería otra cuestión suponer que a causa de ese nexo causal Estados Unidos tuvo la obligación moral de evitar lo que ocurrió en Camboya o de mitigar los sufrimientos del pueblo camboyano. Más

bien, como hemos visto, las obligaciones morales tanto como las legales están sujetas a la calificación que se expresa en el principio del derecho romano de que nadie puede ser obligado más allá de su capacidad (*ultra vires nemo obligatur*). Así, aunque Estados Unidos hubiera sido moralmente responsable por lo ocurrido en Camboya, no habría estado obligado a llevar adelante una política particular que implementara esa obligación moral. Aun si hubiera resuelto actuar en ese sentido, Estados Unidos habría sido incapaz de hacerlo sin riesgos y pérdidas desproporcionadas.

Los "halcones" sostuvieron que Camboya nunca habría sufrido tanta miseria y destrucción si Estados Unidos hubiera decidido seguir adelante hasta ganar la guerra en el sudeste asiático. Pero, además de ser imposible la predicción de todas las posibles consecuencias de la pérdida de la guerra de Vietnam, evitar todas las posibles consecuencias de la derrota ganando a cualquier precio habría significado la violación del principio básico de política exterior militar: que los riesgos que se asumen y las pérdidas producidos en cualquier acción particular deben estar en proporciones a las oportunidades de éxito que ofrece esa acción.

En esta consideración de las relaciones entre política exterior y moral nos encontramos en presencia no de una peculiar y extraordinaria situación sino de una particular manifestación de la condición humana. Todos tratamos en mayor o menor medida de llevar a la práctica los principios morales con los que nos identificamos. Una y otra vez nos encontramos frente a contradicciones y dificultades. Quizá lo mejor que podamos hacer sea actuar sobre lo que Abraham Lincoln propuso como bases de la moral política.

Nos previno contra la exageración de las virtudes morales que reclamamos para nosotros y subrayó los límites dentro de los cuales el hombre puede actuar moralmente teniendo, al mismo tiempo, una oportunidad de éxito. Las observaciones de Lincoln fueron hechas durante la guerra civil y dieron respuesta a una petición formulada por una delegación de ministros presbiterianos que le reclamaba la emancipación inmediata de todos los esclavos:

En las grandes disputas cada parte proclama estar actuando de acuerdo a la voluntad de Dios. O ambas partes pueden estar equivocadas o una de ellas debe estarlo. Dios no puede estar a favor y en contra al mismo tiempo...

He abordado los más opuestos consejos y opiniones provenientes de hombres consagrados a Dios, que estaban igualmente seguros de representar a la Divina Providencia. Estoy convencido de que unos u otros se equivocaban y tal vez en algunos aspectos eran ambos los que incurrieran en el error. Espero no ser irreverente al decir que si Dios revelara su voluntad a otros, en un asunto tan relacionado con mi tarea, podría suponerse que me la revelaría directa-

mente a mí; puesto que, a menos que me engañe más de lo habitual, es mi más intenso deseo conocer la voluntad de la Providencia en este tema. *¡Y si puedo saberlo quiero hacerlo!* Sin embargo, estos no son días de milagros y supongo que no voy a recibir una revelación directa. Debo estudiar los simples hechos físicos del caso, indagar qué es posible y reconocer qué es lo que parece ser lo prudente y lo correcto.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *The Collected Works of Abraham Lincoln*, editado por Roy P. Basler, Rutgers University Press, New Brunswick, vol. V, págs. 403 y siguientes y 419 y siguientes.

---

## La Opinión Pública Mundial

Poco puede decirse acerca de la opinión pública mundial que no esté implícito en el texto del capítulo precedente. Sin embargo, la advertencia con la que iniciamos la discusión sobre la moral internacional debe ser reiterada con especial énfasis. Estamos ocupados con la actualidad de la opinión pública mundial. Queremos saber en qué consiste, cómo se manifiesta, qué funciones cumple en la política internacional y, muy particularmente, de qué formas impone limitaciones a la lucha por el poder en el campo internacional. Pero difícilmente haya un concepto en la literatura moderna de asuntos internacionales que, en las últimas cuatro décadas, haya sido empleado por estadistas y escritores con tanto énfasis y escasa precisión analítica como el concepto de opinión mundial.

La opinión pública mundial era considerada como el fundamento de la Liga de las Naciones. Debería ser la influencia ejecutora en el pacto Briand-Kellogg, en las decisiones de la Corte Permanente de Justicia Internacional y en el derecho internacional en general. "La gran arma con la que nosotros contamos —declaró lord Robert Cecil en la Cámara de los Comunes el 21 de julio de 1919— es la opinión pública... y si estamos equivocados al respecto, entonces todo el asunto es erróneo".<sup>1</sup> Aún el 17 de abril de 1939, a menos de cinco meses del estallido de la segunda guerra mundial, el entonces secretario de Estado norteamericano Cordell Hull sostuvo que "una opinión pública, la más potente de las fuerzas de la paz, se desarrolla fuertemente a través de todo el mundo".<sup>2</sup> Hoy día escuchamos que la opinión pública mundial se valdrá de las Naciones Unidas o bien a la inversa. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular, ha sido declarada "la conciencia abierta del mundo".<sup>3</sup> El *New York Times*, incluso, llega a afirmar como un hecho bien conocido que la Asamblea "tiene consi-

<sup>1</sup> *The Parliamentary Debates: Official Report*, 5ª serie, vol. 18, House of Commons, pág. 992.

<sup>2</sup> *New York Times*, 18 de abril de 1939, pág. 2.

<sup>3</sup> Leland M. Goodrich y Edward Hambro, *Charter of the United Nations*, World Peace Foundation, Boston, 1949, pág. 151.

derables poderes de reserva bajo la Carta... al menos en lo que es necesario para movilizar a la opinión pública mundial, la cual, en última instancia, determina el equilibrio de poder internacional".<sup>4</sup>

Dos preguntas fundamentales deben ser contestadas antes de que el posible significado de estas e innumerables aseveraciones semejantes pueda fijarse: ¿qué queremos decir cuando hablamos de la opinión pública mundial y cómo se manifiesta esta opinión pública bajo las condiciones morales y sociales de finales del siglo XX?

La opinión pública mundial es, obviamente, una opinión pública que excede las fronteras nacionales y que une a los miembros de diferentes naciones en un consenso que se refiere a ciertas cuestiones internacionales fundamentales. Este consenso se hace sentir por medio de reacciones espontáneas a través del mundo contra cualquier movimiento que sea rechazado por dicho consenso en el tablero internacional de la política. Cuando el gobierno de una nación proclama cierta política o toma determinada actitud en la escena internacional que contraviene a la opinión de la humanidad, ésta se levantará, independientemente de lazos nacionales, y tratará al menos de imponerse mediante sanciones espontáneas a este recalcitrante gobierno. Por último, éste se halla en la misma posición que el individuo o grupo de individuos que haya violado las normas de su sociedad nacional o de una de sus subdivisiones. La sociedad los obligará a respetar sus costumbres o el ostracismo será la condena ante su falta de conformidad.

Si éste es el significado de las abundantes referencias a la opinión pública mundial, ¿existe como tal una opinión pública en la actualidad y ejerce una influencia restrictiva sobre la política exterior de los gobiernos nacionales? La respuesta, forzosamente, debe ser negativa. La historia moderna no registra ningún ejemplo de que un gobierno haya sido desviado de política exterior alguna por la reacción espontánea de una opinión pública supranacional. Hubo intentos en la historia reciente para movilizar a la opinión pública mundial contra la política exterior de ciertos gobiernos: la agresión japonesa contra China en los treinta; la política exterior alemana desde 1935; el ataque de Italia contra Etiopía en 1935; el aplastamiento de la revolución húngara en 1956 por los rusos. Aun suponiendo que esos esfuerzos hayan tenido éxito en cierta medida y que la opinión pública mundial existió realmente en estos casos, ciertamente que ella no limitó en forma efectiva las políticas que condenaba. Pero esta suposición, como veremos, no se apoya en los hechos.

¿Por qué, pues, se da una respuesta afirmativa y frecuente a estas preguntas? La razón se halla en una mala interpretación de dos factores de la situación internacional que indican el posible desarrollo de una opinión pública mundial, y en desdenar un tercero que por el momento hace imposible dicho desarrollo. Los dos factores en los que se origina esa errónea creencia en la existencia de una opinión pública mundial son las comunes experiencias basadas en ciertos rasgos psicológicos y aspiraciones elementales que unen a todos los hombres, y la

<sup>4</sup> 15 de noviembre de 1947, pág. 16.

unificación tecnológica del mundo. Lo que se descarta es el hecho de que, en todas partes, la opinión respecto de los asuntos internacionales está moldeada por los órganos de dichas políticas nacionales. Estos órganos, como señalamos antes,<sup>5</sup> tienden a reclamar el reconocimiento de sus conceptos nacionales de moralidad supranacional, o sea de reconocimiento universal.

### LA UNIDAD PSICOLÓGICA DEL MUNDO

Hay en el fondo de todas las diferencias políticas y conflictos un irreductible *mínimum* de rasgos psicológicos y aspiraciones que son patrimonio común de la humanidad. Todos los seres humanos quieren vivir y, por lo tanto, buscan las cosas necesarias para la vida. Todos los seres humanos quieren ser libres y, por consiguiente, tener la oportunidad de expresarse y desarrollarse libremente según su particular grado de cultura. Todos los seres humanos aspiran al poder y, por ello, buscan distinciones sociales —variables según las particularidades de su cultura— que les permitan sobresalir entre sus iguales.

Sobre estas bases psicológicas, las mismas para todos los hombres, se yergue un edificio de convicciones filosóficas, postulados éticos y aspiraciones políticas. Estas, también, pueden ser comunes para todos los hombres bajo ciertas condiciones, aunque actualmente no lo son. Lo serían si las condiciones bajo las cuales los hombres pueden satisfacer sus deseos de vivir, de ser libres, y de tener poder fueran similares en todo el mundo, y si las condiciones bajo las cuales tal satisfacción se encierra y puede ser alcanzada fueran también similares en todas partes. Si esto fuese así, la experiencia, común a todos los hombres, sobre lo que ellos buscan, sobre lo que pueden obtener, lo que les es negado, y sobre aquello por lo que deben luchar, crearía sin duda una comunidad de convicciones, postulados y aspiraciones que proporcionarían las normas comunes de evaluación para la opinión pública mundial. Cualquier violación de esas normas, quienquiera que fuese el transgresor, haría surgir una espontánea reacción por parte de la humanidad; porque, en vista de la hipotética igualdad de condiciones, todos los hombres temerían que lo que le sucede a un grupo pudiera sucederle a cualquier otro.

Pero la realidad no se corresponde con nuestra suposición de semejanza en las condiciones existentes en todo el mundo. Las variaciones en el nivel de vida abarcan desde el hambre hasta la abundancia; las variaciones en la libertad, desde la tiranía a la democracia; de la esclavitud económica a la igualdad; en cuanto al poder, desde desigualdades extremas e ilimitadas dictaduras unipersonales, hasta la amplia distribución de un poder sujeto a limitaciones constitucionales. Esta nación goza de libertad, empero está hambrienta; aquella está bien alimentada, pero anhela la libertad; la de más allá cuenta con la seguridad

<sup>5</sup> Véase el capítulo 16, apartado "Victoria del nacionalismo sobre el internacionalismo".



dad y la libertad de la vida humana, pero sufre bajo un gobierno autocrático. En consecuencia, mientras las semejanzas filosóficas de las normas de conducta son considerables a través del mundo —la mayoría de las filosofías políticas aceptan una misma valoración del bien común, del derecho, la paz, el orden, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad— los juicios morales y valoraciones políticas muestran amplias divergencias. Conceptos morales y políticas cobran significados diferentes en medios distintos. Justicia y democracia tienen aquí esta connotación, mientras que allá reciben otra muy diferente. Una medida en la escena internacional declarada inmoral e injusta por un grupo es alabada por otro. En estos términos el contraste entre la comunidad de rasgos psicológicos y aspiraciones elementales, por un lado, y la ausencia de experiencias comunes, convicciones morales universales y aspiraciones políticas comunes, por otro, en lugar de demostrar la existencia de una opinión pública mundial más bien demuestra su imposibilidad, tal como la humanidad está constituida en nuestro tiempo.

#### **LA AMBIGÜEDAD DE LA UNIFICACION TECNOLÓGICA**

La misma era, sin embargo, es la que testimonia un desarrollo que parece haber traído a la opinión pública mundial muy cerca de su concreción, si no es que ya la ha creado: la unificación tecnológica del mundo. Cuando decimos que éste es "un solo mundo" queremos decir no sólo que el moderno desarrollo de las comunicaciones ha superado las distancias geográficas en lo que concierne a los contactos físicos e intercambio de información e ideas entre los miembros de la raza humana. También queremos decir que esta oportunidad, virtualmente ilimitada, para la comunicación física e intelectual ha creado una comunidad de experiencia que abarca a toda la humanidad y sobre la cual puede apoyarse esa opinión pública mundial. Pero esta conclusión no está confirmada por los hechos. Dos consideraciones nos muestran que nada en la esfera moral y política corresponde a la unificación tecnológica del mundo; que, por lo contrario, el mundo hoy en día se halla más alejado de la unificación moral y política de lo que se encontraba bajo condiciones tecnológicas mucho menos propicias.

En primer lugar, la moderna tecnología, mientras facilita enormemente las comunicaciones entre diferentes países, también otorga a sus gobiernos y organismos privados un poder sin precedentes para imposibilitar tales comunicaciones. Hace doscientos años era más fácil para un ruso culto conocer el pensamiento y la experiencia política francesa que lo que es hoy en día. Un inglés que buscara seguidores de sus ideas políticas entre los franceses tenía mejores oportunidades que en la actualidad. Era muy sencillo para un español emigrar o incluso viajar al continente norteamericano. Porque la moderna tecnología no sólo ha hecho posible al individuo comunicarse con otros individuos independientemente de las distancias geográficas; también ha hecho tecnoló-

gicamente posible que los gobiernos y organismos privados de comunicaciones supriman totalmente tales comunicaciones si lo creen conveniente. Y mientras que las comunicaciones entre individuos han permanecido en gran parte sólo como posibilidades técnicas, los controles gubernamentales y privados se han convertido en una realidad técnica y política.

Hace cincuenta años el ciudadano norteamericano que deseaba visitar un país extranjero necesitaba tan sólo disponer de los medios de transporte. Hoy día, el "un solo mundo" de la tecnología de nada le servirá si le falta uno de esos papeles gubernamentales sin los cuales ningún ser humano puede cruzar una frontera. Sin embargo, aún en 1914 se estigmatizaba como atrasados y casi bárbaros a Rusia y Turquía por ser los únicos dos grandes países que requerían un pasaporte para aquél que saliera o entrara en su territorio. No debemos olvidar que es la tecnología moderna la que ha hecho posibles a los gobiernos totalitarios al permitirles colocar a sus ciudadanos dentro de una dieta moral e intelectual, manteniéndolos sumidos en sus propias ideas e informaciones con la supresión de cualesquiera otras. Es también la moderna tecnología la que ha hecho posible la recolección y disseminación de noticias al nivel de las grandes empresas, lo que requiere considerables concentraciones de capital.

En una era tecnológicamente primitiva, cuando la impresión se hacía a mano, cualquier hombre de moderada fortuna podía llegar al público mediante un libro, panfleto o periódico impreso o distribuido a su costa. Actualmente, las grandes masas en todas partes no tienen influencia sobre los portavoces de la opinión pública. Con pocas excepciones, sólo hombres y organizaciones de medios considerables —y cuyas opiniones son aprobadas por ellos— pueden hacerse oír en el campo de la opinión pública. Virtualmente en todos los países el peso preponderante de estas opiniones apoya lo que los respectivos gobiernos consideran, en sus relaciones con gobiernos extranjeros, el interés nacional. Escasa información y pocas ideas, si son contrarias al punto de vista nacional, llegan hasta el público. Esta afirmación es demasiado obvia para elaborarla. Este es sin duda "un solo mundo" tecnológicamente, pero ello no es razón para convertirse en "un solo mundo" moral y tecnológicamente. El universo tecnológico, que es tecnológicamente posible, no tiene como contraparte el intercambio de información e ideas entre los miembros de diferentes naciones.

Incluso si la información y las ideas pudieran moverse libremente sobre el globo, la existencia de una opinión pública mundial no estaría por ello asegurada. Aquellos que creen que la opinión pública mundial es el resultado del libre fluir de noticias y de ideas no distinguen entre el proceso técnico de la trasmisión y la esencia de lo que se trasmite. Se ocupan sólo de lo primero y desatienden lo segundo. La información y las ideas a transmitirse son el resultado de la reflexión sobre las experiencias que han moldeado las filosofías, éticas y concepciones de diferentes pueblos. Si esas experiencias y sus derivados intelectuales fuesen idénticos para toda la humanidad, entonces la libre corriente de información e ideas podría seguramente crear por sí mis-

ma una opinión pública mundial. Pero actualmente, como hemos visto, no hay tal identidad de experiencias que una a la humanidad por encima de esas aspiraciones elementales que son comunes a todos. Dado que esto es así, el norteamericano, el indio y el ruso considerarán cada uno a la misma noticia desde su particular perspectiva filosófica, moral y política, y las diferentes perspectivas darán a las noticias un color diverso. El mismo informe sobre la guerra de Vietnam o la revolución checoslovaca de 1968 tendrán un distinto peso como noticia, aparte de la opinión que el observador se forme de ella.

No sólo se ve desde distintas perspectivas cada información, sino que también se afecta la selección de lo que es digno de destacarse entre el infinito número de sucesos que ocurren en todo el mundo. "Todas las noticias que son dignas de imprimirse" quiere decir una cosa para el *New York Times*, otra para el *Pravda* y aun otra para el *Hindustan Times*. La comparación del contenido de estos distintos periódicos en un día cualquiera vale para comprobar la veracidad de la afirmación. Cuando se arriba a la interpretación de las noticias a la luz de las convicciones filosóficas, morales y políticas, los abismos que separan a los miembros de diferentes naciones se manifiestan plenamente. Una misma noticia y una misma idea significan algo distinto para un norteamericano, un ruso y un hindú; porque tal elemento de información y tal idea son percibidos, asimilados y filtrados por mentes que han sido condicionadas por diferentes experiencias y moldeadas por distintas concepciones de lo que es verdadero, bueno, deseable y conveniente políticamente.

Por lo tanto, aun si viviésemos en un mundo actualmente unificado por la tecnología moderna, un mundo donde los hombres, las noticias y las ideas pudieran moverse libremente sin tener en cuenta las fronteras, no podríamos tener una opinión pública mundial. Porque si las mentes de los hombres fueran capaces de comunicarse entre sí sin impedimentos políticos, aun así no habría unidad. Aun si el norteamericano, el ruso y el hindú pudieran hablar entre sí, hablarían lenguas distintas, y si usasen las mismas palabras, éstas significarían objetos distintos, valores y aspiraciones propias de cada uno de ellos. Lo mismo ocurre con conceptos tales como los de democracia, libertad, seguridad. Cuando mentes constituidas de diferente manera comunican con iguales palabras ideas que encarnan sus más firmes convicciones, sus emociones más profundas y sus mayores aspiraciones, y no hallan la respuesta comprensiva que esperaban, aparece una desilusión que ha llevado a los miembros de las distintas naciones más bien a la división antes que a la unidad. Ello ha solidificado la corteza de las diversas opiniones públicas nacionales y ha fortalecido sus reclamos hacia la exclusividad, en vez de hacerlas converger hacia una sola opinión pública mundial.

### LA BARRERA DEL NACIONALISMO

A los efectos de ilustrar la importancia de esta última afirmación, consideremos los Catorce Puntos de Woodrow Wilson. Durante los últimos meses de la primera guerra mundial los Catorce Puntos fueron aceptados por una gran parte de la humanidad—independientemente de las fronteras y las lealtades a uno u otro de los beligerantes—como principios para una paz justa y duradera, pareciendo existir realmente una opinión pública mundial en su apoyo. Sin embargo, tal como lo señala Walter Lippmann en su brillante análisis de esta cuestión:

Sería falso suponer que el entusiasmo aparentemente unánime con que se recibieron los Catorce Puntos representaba un acuerdo sobre el programa. Todos encontraron algo que les complacía y remarcaron ese aspecto y ese detalle. Pero nadie se animó a discutirlos. Las frases, cargadas con los conflictos subterráneos del mundo civilizado, fueron aceptadas. Significaban ideas opuestas, pero suscitaban una misma emoción. Y en ese particular sirvieron para coadyuvar con los pueblos occidentales a resistir los desesperados diez meses de guerra que aun tenían por delante.

En tanto que los Catorce Puntos se refirieron a ese futuro brumoso y feliz que seguiría a la agonía, no se manifestaron los verdaderos conflictos de interpretación. Eran planes para arreglar un medio totalmente invisible, y como esos planes inspiraban a todos los grupos sus varias y privadas esperanzas, todos los anhelos convergían en una misma y pública esperanza... En tanto se asciende en la jerarquía a fin de incluir cada vez más y más sectores, puede conservarse una comunidad de emociones aunque no de conexiones intelectuales. Pero aun esas emociones se debilitan. En tanto se aparta uno de la experiencia, se llega a la generalización o incluso a la sutileza. Se sube en un globo y se arrojan cada vez más objetos concretos por la borda, y cuando se llega a la cima con alguna frase como la de Derechos de la Humanidad o la de Asegurar el Mundo para la Democracia, se puede ver muy lejos, pero es muy poco lo que se distingue. Pero los pueblos cuyas emociones han sido despertadas no permanecen pasivos. Así como el llamado público aumenta su contenido para todos los hombres, la emoción se profundiza en tanto su significado se dispersa: interpretaciones particulares reciben una aplicación universal. Lo que se desea a toda costa son los Derechos de la Humanidad. La frase, cada vez más vacía de contenido, capaz de significar cualquier cosa, pronto llega a significar todo. Las frases de Wilson se entendieron de maneras interminablemente diversas por todos los rincones del mundo... Y así, cuando llegó el momento del arreglo real, todos esperaban todo. Los autores europeos del tratado podían hacer una amplia selección y ellos eligieron aquellas expectativas que eran las de sus compatriotas con mayor poder en sus países.

Se desciende en la jerarquía de los Derechos de la Humanidad

a los Derechos de Francia, Gran Bretaña e Italia. No abandonaron el uso de símbolos. Abandonaron sólo aquellos que después de la guerra no tenían raíces permanentes en la imaginación de sus constituyentes. Preservaron la unidad de Francia por medio del simbolismo, pero no arriesgaron nada por la unidad de Europa. El símbolo Francia tenía raíces profundas; el símbolo Europa sólo contaba con una historia reciente...<sup>6</sup>

El análisis de Lippmann respecto a la aparente opinión pública mundial que apoyaba a los Catorce Puntos de Wilson nos coloca en lo esencial del problema: la interposición del nacionalismo —con todas sus concomitancias intelectuales, morales y políticas— entre las convicciones y aspiraciones de la humanidad y los problemas del ámbito mundial que confrontan al hombre por todas partes. Mientras los hombres suscribieron los términos de los Catorce Puntos, fue cada nacionalismo, moldeando y dirigiendo las mentes humanas, quien dio su particular significado a los vocablos, los pintó con su particular color y los hizo símbolo de sus aspiraciones.

El nacionalismo tiene el mismo efecto sobre aquellos problemas respecto a los cuales la humanidad ha desarrollado expresiones verbales comunes, tales como los Catorce Puntos, democracia, libertad y seguridad, pero también comprende aquellos con un consenso común que afecta la sustancia misma del problema. No hay en la política internacional contemporánea ninguna opinión más generalizada en el mundo que el odio a la guerra, la oposición a ella y el deseo de evitarla. Cuando se piensa y se habla de la guerra en este contexto, el hombre medio de Washington, Moscú, Pekín, Nueva Delhi, Londres, París y Madrid, tienen bien claro lo mismo: la guerra llevada a cabo con los modernos medios de destrucción en masa. Parece existir una genuina opinión pública mundial con respecto a la guerra. Pero aquí también las apariencias son engañosas. La humanidad se muestra unida en contra de la guerra en tanto esta oposición se manifieste en términos filosóficos, postulados morales y aspiraciones políticas abstractas, esto es, con respecto a la guerra como tal, en abstracto. Pero la humanidad así unida revela su impotencia y la aparente opinión pública mundial se divide en sus componentes nacionales, cuando el problema ya no es la guerra como tal sino una guerra en particular, esta guerra; no cualquier guerra, sino la guerra aquí y ahora.

Cuando la guerra amenaza en nuestros días, como sucedió con las crisis recurrentes sobre Berlín a principios de los sesenta, la humanidad permanece unida en su horror a la guerra como tal. Pero los hombres se muestran incapaces de trasladar esa abstracta oposición a la guerra en acciones concretas en contra de una guerra determinada. Mientras que la mayoría de los miembros de la raza humana, en tanto miembros de esa raza, consideran a la guerra dentro de las condiciones del siglo XX como un mal que hará del triunfador una víctima apenas menor que el perdedor, la mayoría de los miembros

<sup>6</sup> Walter Lippmann, *Public Opinion*, The Macmillan Company, 1922, págs. 214 y siguientes. Reproducido con autorización del editor.

de la raza humana, tales como norteamericanos, chinos, ingleses y rusos, observan una guerra específica tal y como siempre lo han hecho, desde el punto de vista particular de sus naciones. Se oponen a las guerras que no afectan sus intereses nacionales, como la de Italia contra Etiopía, pero no desean tomar, o incluso apoyar, ninguna acción que pueda ser eficaz para prevenir o poner fin a la guerra. Porque, para ser eficaz, esa acción debería ser drástica, implicando ciertas desventajas y riesgos que deben ser considerados desde el punto de vista del interés nacional.

Las sanciones contra Italia, después de haber atacado a Etiopía en 1935, son el clásico ejemplo de esta condenación general de la guerra por la así llamada opinión pública mundial y de su deseo ausente de tomar medidas efectivas que no eran requeridas por el interés nacional. Churchill formuló mordazmente este dilema entre la condenación abstracta de la guerra y la falta de deseo de actuar eficazmente en una situación concreta cuando dijo al representante del sector británico de esa opinión pública mundial: "Primero, el Primer Ministro declaró que las sanciones implicaban la guerra; segundo, resolvió que no habría guerra, y tercero, decidió imponer las sanciones. Era evidentemente imposible cumplir las tres condiciones".<sup>7</sup>

La opinión pública mundial, por lo demás, deja de actuar como una fuerza unitaria cuando la guerra llama a nuestras puertas o estalla y afecta los intereses de varias naciones. Bajo estas circunstancias, la universal condenación a la guerra sufre un significativo cambio en su perspectiva. La oposición a la guerra como tal se transforma en oposición a la nación que amenaza con iniciar, o ha comenzado ya, esa guerra; y se da la circunstancia de que esa nación es el mismo enemigo nacional cuya actitud beligerante amenaza los intereses nacionales, y la cual debe ser condenada como belicista. Dicho de otro modo, de la raíz común de la condenación a la guerra surgen actos específicos de condena en contra de quienes se atreven a amenazar a determinadas naciones. Habrá, pues, tantos belicistas, condenados por las opiniones públicas nacionales, como naciones amenacen a los intereses de otros por medio de la guerra.

La situación que atravesaba el mundo en 1938 es ilustrativa a este respecto. Durante este período de la historia, todas las naciones se habían opuesto uniformemente a la guerra en general. Pero cuando llegó el momento de formar una opinión pública activa que actuara para prevenir u oponerse a una guerra en particular, el plan se subdividió según los intereses nacionales involucrados en esta situación específica. Fue así como la opinión pública de Gran Bretaña y Francia, durante todo el período, condenó a Alemania como a un agente potencial o real de la guerra; sin embargo, condenó como tal a la Unión Soviética sólo desde agosto de 1939 a junio de 1941, esto es, durante la vigencia del pacto ruso-germano. Desde fines de 1945, la opinión pública en estos dos países se opuso nuevamente a la política exterior de la Unión Soviética calificándola de amenaza a la paz mundial.

<sup>7</sup> *London Evening Standard*, 26 de junio de 1936.

La opinión pública rusa, por otra parte, se opuso a Alemania como la principal amenaza a la paz hasta la firma del pacto con Alemania en agosto de 1939. Desde entonces hasta el ataque alemán contra la Unión Soviética en junio de 1941, las democracias occidentales fueron consideradas como belicistas. El ataque alemán movilizó a la opinión pública en su contra, y hasta fines de 1945 Alemania mantuvo su anterior imagen en el consenso público ruso como una amenaza a la paz. Desde fines de 1945, cada vez con mayor énfasis, la opinión pública rusa consideró a Estados Unidos como la principal amenaza a la paz. La opinión pública norteamericana coincidió en distintos grados de intensidad con el punto de vista británico y francés hasta fines de 1945. Luego, devolviendo el cumplido ruso, comenzó a considerar a la Unión Soviética como la mayor amenaza a la paz. La intensidad de estas opiniones en ambos países ha crecido paralelamente.

La actitud de las distintas naciones hacia la guerra de Corea confirma este análisis. La guerra de Corea fue condenada universalmente por la "opinión pública mundial". Sin embargo, en tanto que la Unión Soviética y sus aliados criticaban a los Estados Unidos y a los suyos, éstos consideraban a Corea del Norte y a China como los agresores apoyados por la Unión Soviética, en tanto que los "neutrales", como la India, dividían las culpas entre los dos bandos. La real participación de las diversas naciones en esta guerra estuvo también determinada por su concepción del interés nacional. Naciones tales como China y Estados Unidos, cuyos intereses se veían directamente afectados por la guerra y que tenían el poder de protegerlos, llevaron el peso de esta guerra. Otros como Francia, de limitados intereses y recursos, tomaron parte en la lucha. Otros más, como Dinamarca, sin intereses ni recursos, o la India, con un positivo interés en abstenerse, no tomaron parte en ella.

Por lo tanto, cuando se desarrolla una amenaza concreta a la paz, la guerra no se ve contrariada por una opinión pública mundial, sino por las distintas opiniones públicas de aquellas naciones cuyos intereses están amenazados por esa guerra. De ello se deduce que es obviamente fútil fundar esperanzas para la preservación de la paz en el mundo, tal como está constituido, sobre una opinión pública mundial que existe sólo como sentimiento general, pero que no es fuente de acciones capaces de prevenir una guerra en ciernes.

Cuando se indaga por debajo de la superficie de la fraseología popular, hallamos que una opinión pública mundial limitativa de la política exterior de un gobierno nacional no existe. Como consideración final respecto de la naturaleza de la opinión pública, tal como se muestra en las costumbres de la sociedad, podemos decir que no puede ser de otra manera bajo las presentes condiciones del mundo. En tanto es posible concebir una sociedad en la que no haya una activa opinión pública —y que sin duda existieron y existen aún sociedades autoritarias donde la opinión pública no opera como una fuerza activa en la política internacional—, no existe, obviamente, ninguna opinión pública fuera de la sociedad. Esta, sin embargo, significa consenso respecto a ciertos problemas básicos de carácter moral y social. Este

consenso es predominantemente moral cuando las costumbres de la sociedad se refieren a los problemas políticos. En otras palabras, cuando la opinión pública, bajo la forma de costumbres, se muestra activa con respecto a un problema político, el pueblo generalmente trata de aplicar sus normas morales a dicho problema y lo resuelve de acuerdo con ellas. Una opinión pública capaz de ejercer una influencia restrictiva sobre la acción política presupone una sociedad y una moralidad común de la cual reciba sus normas de acción, y una opinión pública mundial de esta clase requiere una sociedad mundial y una moralidad mediante la cual la humanidad como un todo juzgue las acciones políticas de la escena internacional.<sup>8</sup>

Como hemos visto, tal sociedad mundial y tal moral universal no existen. Entre las elementales aspiraciones a la vida, libertad y poder que unen a la humanidad y que podrían proporcionar las raíces de una sociedad mundial y una moral universal, y las filosofías políticas, éticas y objetivos que realmente poseen los miembros de la raza humana, interviene la nación. La nación llena las mentes y los corazones de los hombres en todas partes con experiencias particulares y, de ellas derivadas, con los conceptos particulares de la filosofía política, normas particulares de moral política y fines particulares de acción política. Es, por lo tanto, inevitable, que los miembros de la raza humana vivan y actúen políticamente, no como miembros de una sociedad mundial que aplica normas de ética universal, sino como miembros de sus respectivas sociedades nacionales, guiados por sus normas nacionales de moralidad. En política la nación, y no la humanidad, es el hecho fundamental. "Las naciones tienen afectos para consigo, aunque no tienen ninguno entre sí", escribió un folletista irlandés en 1779: "el cuerpo político no tiene corazón... No hay nada parecido a una humanidad política..."<sup>9</sup> Es inevitable, entonces, que lo real sean las opiniones moldeadas a imagen de las filosofías políticas, éticas y de las aspiraciones de las respectivas naciones. Una opinión pública mundial limitante de la política internacional de los gobiernos nacionales es un mero postulado; la realidad de los asuntos internacionales difícilmente muestra trazas de ello.

Cuando una nación invoca a "la opinión pública mundial" o a "la conciencia de la humanidad" a fin de asegurarse a sí misma, tanto como a otras naciones, que su política exterior se ajusta a las normas compartidas por los hombres en todas partes, hace un llamado a algo irreal. Tan sólo está siguiendo esa tendencia general, a la que antes nos hemos referido, que consiste en elevar una particular concepción nacional de moral a la dignidad de una ley universal que obliga a toda la humanidad. La confianza con que todos los antagonistas en la arena

<sup>8</sup> Cuando los gobiernos se ven enfrentados a la distribución de votos en la Asamblea General de Naciones Unidas, tal como les ocurre regularmente a las primeras potencias coloniales, lo que realmente está en juego no es la opinión pública mundial, sino su prestigio ante otros gobiernos, el que puede resultar afectado por un voto adverso que muestre la poca cantidad de partidarios que tiene esa potencia colonial.

<sup>9</sup> *Considerations on the Expediency, etc.*, Dublin, 1779, citado por L. B. Namier, *England in the Age of the American Revolution*, Macmillan and Co., Londres, 1930, pág. 42.

internacional se creen apoyados por la opinión pública mundial con respecto a un mismo problema, sólo sirve para subrayar lo irracional del llamado. En nuestro siglo, como hemos visto, los hombres desean creer que defienden no sólo, y quizá primariamente, sus propios intereses nacionales, sino también las ideas de la humanidad. Para una civilización científica, que recibe la mayor parte de su información acerca de lo que piensa la gente de encuestas de opinión pública, la opinión pública mundial se convierte en el árbitro mítico con el que se puede contar para mantener los propios actos y aspiraciones, tanto como los de cualquier otro pueblo. Para aquellos más inclinados a la filosofía, el llamado "juicio de la historia" cumple una función similar. Los hombres religiosos tienen "la voluntad de Dios" para apoyar su causa, y los creyentes observan el extraño y singularmente blasfemo espectáculo de un solo y mismo Dios bendiciendo a través de sus ministros a los ejércitos de cada lado de la línea de combate y guiando a ambos hacia una merecida victoria o a una inmerecida derrota.

## SEXTA PARTE

---

*Limitaciones del  
Poder Nacional:  
El Derecho Internacional*

---

## Los Principales Problemas del Derecho Internacional

### LA NATURALEZA GENERAL DEL DERECHO INTERNACIONAL

La misma advertencia contra las posiciones extremas que hicimos al comenzar la discusión sobre la moral internacional y la opinión pública mundial debe reiterarse ante el estudio del derecho internacional. Un creciente número de autores sostiene la opinión de que no existe el derecho internacional. Un decreciente número de observadores piensa que si el derecho internacional se encontrase debidamente codificado y alcanzase a regular las relaciones políticas entre los Estados podría convertirse a través de su propia fuerza, si no en un sustituto, al menos en una influencia limitativa para la lucha por el poder en el campo internacional. Como señala J. L. Brierly: ,

Demasiada gente supone, generalmente sin haber echado un vistazo serio a su carácter o a su historia, que el derecho internacional es y siempre ha sido una farsa. Otros parecen pensar que es una fuerza con suficiente poder propio como para que, si solamente tuviéramos la sensatez de poner a trabajar a los abogados en un código comprensible para las naciones, podríamos vivir juntos en paz y en armonía con el mundo. Es difícil determinar quién es más nocivo entre el cínico y el erudito; pero lo cierto es que ambos cometen el mismo error. Ambos suponen que el derecho internacional es un tema sobre el que cada cual puede intuitivamente formarse una opinión sin tomarse la molestia, como suele hacerse ante otros temas, de indagar en sus hechos relevantes.<sup>1</sup>

El moderno sistema de derecho internacional es el resultado de la gran transformación política que marca la transición de la Edad

<sup>1</sup> J. L. Brierly, *The Outlook for International Law*, The Clarendon Press, Oxford, 1944, págs. 1 y 2. Reproducido con autorización del editor.

Media al periodo moderno de la historia. Puede resumirse como la transformación del sistema feudal en el Estado territorial. La principal característica de este último que lo diferencia de su predecesor fue la asunción por parte del gobierno de la autoridad suprema dentro del territorio del Estado. El monarca ya no comparte la autoridad con los señores feudales en el territorio del Estado del cual fue en gran medida la cabeza nominal antes que la real. Tampoco la comparte con la Iglesia, la que durante toda la Edad Media reclamó en ciertos aspectos la autoridad suprema dentro del cristianismo. Cuando se consumó esta transformación en el siglo XVI, el mundo político consistía en un determinado número de Estados que dentro de sus respectivos territorios eran, legalmente hablando, completamente independientes y que no reconocían ninguna autoridad secular por encima de ellos. En resumidas cuentas, eran soberanos.

Si existió al menos, y en cierta medida, paz y orden en las relaciones entre tales entidades que poseían autoridad suprema dentro de sus territorios, relaciones que, por otra parte, fueron continuas, ello se debió inevitablemente a la existencia de ciertas normas legales que ordenaron esas relaciones. Lo que significa decir que deben existir ciertas normas de conducta previamente definidas, cuya violación normalmente implicará ciertas sanciones, también definidas de antemano en lo que tiene que ver con su naturaleza, condiciones y modo de aplicación. Por ejemplo, el Estado debe saber dónde se encuentran las fronteras de su territorio, ya sean marítimas o terrestres. Debe saber bajo qué condiciones puede adquirir título válido sobre un territorio no perteneciente a nadie (como en el caso de descubrimiento) o de otro Estado (en el caso de cesión o anexión). Debe saber qué autoridad tiene sobre los ciudadanos de otros Estados que viven en su territorio o sobre los suyos propios que viven en el extranjero. Cuando un navio mercante que navega bajo el pabellón del Estado A entra al puerto del Estado B, ¿cuáles son los derechos del Estado B con respecto a ese navio? ¿Y cuáles si se trata de un navio de guerra? ¿Cuáles son los derechos de los representantes diplomáticos acreditados ante un gobierno extranjero y cuáles los de un jefe de Estado en suelo extranjero? ¿Qué le está permitido y a qué está obligado un Estado en tiempos de guerra con respecto a los combatientes, a los civiles, a los prisioneros, a los neutrales, tanto en tierra como en mar? ¿Bajo qué condiciones un tratado entre dos o más Estados se torna obligatorio y en qué condiciones pierde su obligatoriedad? Y si se proclama la violación de un tratado o de cualquier otra norma de derecho internacional, ¿quién tiene el derecho de comprobar la violación y el derecho de tomar el tipo de medidas de fuerza adecuado y bajo qué condiciones? Esos y muchos otros problemas de naturaleza similar surgen necesariamente de las relaciones entre Estados soberanos y, si no se desea que impere la anarquía y la violencia, ciertas normas legales deben determinar los mutuos derechos y obligaciones en tales situaciones.

En los siglos XV y XVI se desarrolló un cuerpo de normas de derecho internacional que establecía los derechos y las obligaciones de los

Estados entre sí. Esas reglas de derecho internacional fueron seguramente establecidas en 1648, cuando el Tratado de Westfalia puso fin a las guerras religiosas e hizo de los Estados territoriales la piedra basal del moderno sistema estatal. Es Hugo Grotius, en *Sobre el derecho en la guerra y en la paz*, publicado en 1628, el codificador clásico de ese temprano sistema de derecho internacional. Sobre esas bases, el siglo XVIII y, en especial, el XIX y el XX, construyeron un edificio imponente, consistente en miles de tratados, cientos de decisiones de tribunales internacionales e innumerables decisiones de cortes nacionales. Esos tratados y decisiones regulan, a menudo en detalles minuciosos, las relaciones que surgen entre las naciones como consecuencia de la multiplicidad y variedad de los contactos internacionales, que son el producto de las modernas comunicaciones, del intercambio internacional de bienes y servicios y del gran número de organizaciones internacionales con las que muchas naciones han cooperado para la promoción de sus intereses comunes. Esas organizaciones incluyen la Cruz Roja Internacional, la Corte Internacional de Justicia, los organismos especializados de Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional de las Naciones Unidas para la Economía, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Postal Universal, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y muchas otras.

También vale la pena decir que, a pesar de una generalizada y errónea opinión al respecto, durante sus cuatrocientos años de existencia, el derecho internacional fue observado escrupulosamente en muchas ocasiones. Sin embargo, cuando una de sus normas fue violada no siempre se trataba de algún mandato obligatorio y cuando efectivamente se tomó alguna medida obligatoria, ésta no siempre fue efectiva. Pero negar por completo la existencia del derecho internacional como sistema de normas legales obligatorias significa negar la propia evidencia. Este error acerca de la existencia del derecho internacional es, al menos en parte, el resultado de la desproporcionada atención que la opinión pública prestó en tiempos recientes a una pequeña parte de ese derecho en tanto olvidaba su cuerpo principal. La opinión pública se ha ocupado principalmente de instrumentos de derecho internacional tan espectaculares como el Pacto Briand-Kellogg, el Pacto de la Liga de las Naciones y la Carta de las Naciones. Sin embargo, estos instrumentos son de dudosa eficacia (es decir, son frecuentemente violados) y a veces de dudosa validez (es decir, a menudo no son obligatorios en casos de violación). No obstante, no son típicos con respecto a las normas tradicionales del derecho internacional aplicable, por ejemplo, a la delimitación de la jurisdicción territorial, a los derechos de navios en aguas extranjeras o al status de los representantes diplomáticos.

Reconocer que el derecho internacional existe no es lo mismo que sostener que como sistema legal es tan efectivo como lo son los sistemas legales nacionales o que sea eficaz para regular y limitar la lucha por el poder en el campo internacional. El derecho internacional es un derecho de tipo primitivo, parecido al que existe en algunas sociedades anteriores a la edad de piedra, como la de los aborígenes

australianos o la de los yurok, al norte de California.<sup>3</sup> Es un tipo de derecho primitivo porque, en primer lugar, es un derecho casi completamente descentralizado.

Esta naturaleza descentralizada del derecho internacional es el resultado inevitable de la estructura descentralizada de la sociedad internacional. El derecho interno puede ser impuesto por el grupo que detenta el monopolio de la fuerza organizada; es decir, los mandatarios del Estado. La característica esencial de la sociedad internacional, compuesta por Estados soberanos, los que por definición son la suprema autoridad legal en sus respectivos territorios, consiste en que no existe una autoridad central legislativa con poderes coactivos. El derecho internacional debe su existencia y funcionamiento a dos factores, ambos de carácter descentralizado: intereses idénticos o complementarios de cada uno de los Estados y la distribución del poder entre ellos. Donde no hay comunidad de intereses ni equilibrio de poder tampoco hay derecho internacional. Mientras el derecho nacional puede originarse y encontrar sanción en la voluntad arbitraria de los órganos de Estado, el derecho internacional, en cambio, es en gran medida resultado de fuerzas sociales objetivas.

Ese equilibrio de poder fue reconocido como una de esas fuerzas sociales por uno de los más afamados maestros de derecho internacional. L. Oppenheim considera al equilibrio de poder como "condición indispensable para la existencia del Derecho Internacional".<sup>4</sup> En "Seis conclusiones" dice

La primera y fundamental (condición) es que el Derecho de las Naciones sólo puede existir si hay un equilibrio, un equilibrio de poder, entre los miembros de la Familia de las Naciones. Si las Potencias no pueden controlarse entre sí, ninguna regla de derecho podrá tener fuerza, a menos que un todopoderoso Estado trate de actuar naturalmente de acuerdo con su propia discreción, desobedeciendo la ley. Como no hay ni nunca habrá una autoridad política central por encima de los Estados soberanos que pueda imponer las normas del Derecho de las Naciones, sólo el equilibrio de poder podrá impedir que cualquier integrante de la Familia de Naciones se vuelva omnipotente.<sup>5</sup>

El equilibrio de poder actúa como fuerza descentralizada sólo bajo la forma de disuasivo general contra las violaciones del derecho internacional y en los casos excepcionales en que una violación reclama una acción que refuerce la norma. Por otra parte, intereses idénticos y complementarios que actúan como agentes descentralizadores están constantemente en juego: son la verdadera savia del derecho internacional. Los mismos ejercen su influencia descentralizadora sobre tres

<sup>3</sup> Véase A. R. Radcliffe-Brown, "Primitive Law", *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. IX, págs. 203-04.

<sup>4</sup> L. Oppenheim, *International Law*, 2ª edición, Longmans, Green and Company, Londres, 1912, vol. I, pág. 183. Es interesante observar que esta y la siguiente referencia al equilibrio de poder fueron eliminadas por el editor de las ediciones siguientes.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 80.

funciones básicas que debe cumplir cualquier sistema legal: legislar, dictar sentencia, hacer cumplir la ley.

## LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

### Su carácter descentralizado

En nuestras sociedades contemporáneas, las normas legales más importantes son elaboradas por los legisladores y los tribunales o, lo que es lo mismo, por organismos centralizados que crean la ley ya sea para todos los miembros de la comunidad nacional, como el Congreso y la Suprema Corte de Estados Unidos, por ejemplo, o para ciertos grupos regionales, como las legislaturas estatales, los concejos municipales y los tribunales regionales y locales. En la esfera internacional no hay más que dos fuerzas capaces de crear ley: la necesidad y el mutuo consentimiento. El derecho internacional contiene un pequeño número de normas que se aplican, por ejemplo, a los límites de la soberanía internacional, a la interpretación de sus propias normas y otras análogas, las que son obligatorias por encima e independientemente del consentimiento de cada Estado; sin esas normas no existiría orden legal en absoluto o, al menos, ningún orden legal que regulara el sistema multi-estatal. Además de este pequeño número de normas que podríamos llamar comunes o necesarias al derecho internacional, cada nación sólo está obligada por las normas de derecho internacional que ha aceptado expresamente.

Los principales instrumentos que contribuyen a crear el derecho internacional son los tratados internacionales. Estos crean derecho internacional sólo para aquellas naciones que los suscriben. Los tratados celebrados entre los Estados americanos sólo obligan a éstos y no a otros Estados. Un tratado celebrado entre la Unión Soviética e Irán usualmente no tiene efectos legales para terceras naciones. Por lo tanto, las condiciones bajo las que actúa la función legislativa en el campo del derecho internacional son similares a las que existirían en el campo interno si la función legislativa dentro de Estados Unidos fuera cumplida por ciudadanos individuales en forma de contratos privados y no por legislaturas y tribunales actuando bajo la norma de *stare decisis*, es decir, obligados por los precedentes. En vez de que un derecho municipal regulara las disposiciones sobre drenaje o el planeamiento urbano de una localidad, estos problemas serían resueltos por cierto número de acuerdos privados celebrados entre los residentes de las distintas calles. Entonces, la municipalidad tendría tantas disposiciones como calles hubiera. El resultado inevitable de semejante sistema legislativo sería, por una parte, la falta de un conjunto de disposiciones legales cuando no existiera un consentimiento unánime otorgado por parte de los interesados. Por otra parte existiría incertidumbre acerca de qué ley aplicar en cada caso concreto y contradicciones



entre los diferentes conjuntos de normas que regularan las mismas situaciones con respecto a diferentes individuos. Esta es la situación que existe en el derecho internacional, la que resulta apenas atenuada sólo merced al número relativamente pequeño —cerca de 160 naciones soberanas— de sujetos que podrían crear un derecho internacional al celebrar tratados entre sí.

De este carácter descentralizado de la función legislativa derivan dos consecuencias para el derecho internacional. Por una parte, muchas cuestiones vinculadas con las relaciones internacionales, tal como la migración y muchos aspectos de las políticas económicas, no son regulados por el derecho internacional. Los intereses de las naciones en cuestiones de esta índole son tan divergentes que no logran ponerse de acuerdo sobre normas legales para que las regulen. Por otra parte, en el campo de estas cuestiones, en las que sería posible celebrar acuerdos, suele reinar la inseguridad y la confusión. Si se desea conocer cuáles normas de derecho internacional Estados Unidos estaría dispuesto a considerar obligatorias para consigo, se deben consultar todos los tratados celebrados por ese país, tras determinar cuáles se encuentran aún vigentes en el momento de la investigación. Luego se deben examinar las decisiones de los tribunales internacionales en los casos en que Estados Unidos ha sido parte y las decisiones de los tribunales norteamericanos al aplicar normas de derecho internacional. Finalmente, se deben estudiar los documentos diplomáticos en los cuales los representantes de Estados Unidos en negociaciones internacionales hayan reconocido ciertas normas de derecho internacional como obligatorias para la conducta de Estados Unidos en asuntos exteriores. La suma total de todas estas normas es lo que Charles C. Hyde ha llamado *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States* (El derecho internacional tal como ha sido interpretado y aplicado por Estados Unidos).<sup>5</sup>

Mediante un proceso igualmente tedioso pueden compilarse las normas de derecho internacional reconocidas por otras naciones. Para conocer la suma total de las reglas de derecho internacional obligatorias durante un particular período histórico en todo el mundo, sería teóricamente necesario realizar una compilación similar que atendiera a todas las naciones del mundo. Si realmente se hiciera una tarea semejante, los resultados mostrarían considerables divergencias tanto en los principios generales como en las normas particulares. Compilaciones mundiales en campos limitados del derecho internacional ilustran esta falta de acuerdo. Muchos autores oponen el derecho internacional europeo al anglonorteamericano, al de los Estados americanos o al ruso.<sup>6</sup>

Para tomar un ejemplo específico, la extensión de la soberanía marítima —es decir, la cuestión de cuán lejos en el mar se extiende la jurisdicción de los Estados costeros— difiere agudamente según las normas de derecho internacional que reconozcan distintas naciones.

Mientras cierto número de naciones adhiere al principio de tres millas como límite máximo, Finlandia y Noruega —a pesar de las objeciones de otros Estados— reclaman una extensión de cuatro millas para la soberanía marítima. Italia, España, Yugoslavia, India, México, Islandia, Indonesia, la Unión Soviética, Egipto, Francia y Polonia reclaman doce. Albania pide quince, Ecuador doscientas millas. Otras naciones, como Alemania, Bélgica e Inglaterra, reclaman sólo tres millas; pero Inglaterra también reclama una zona así llamada contigua, situada más allá de las aguas territoriales propias. Otras naciones, que rechazan el reclamo de la zona contigua, reconocen que bajo ciertas circunstancias una nación tiene derecho a extender su jurisdicción más allá de las tres millas y someter a los barcos mercantes de otras naciones a ciertas medidas de control. El artículo 2º, Parte 11, Sección 2 del Tratado sobre Derecho Marítimo de 1982 propone las veinte millas como límite para los Estados que ratifiquen el tratado; el problema se plantea en torno a saber si los Estados con límites jurisdiccionales diferentes ratificarán esta disposición y si lo hacen en qué medida renunciarán a sus propias disposiciones.

Esta falta de precisión, resultante de la multitud de reclamos unilaterales, impregna en mayor o menor medida muchas ramas del derecho de las naciones en virtud del carácter descentralizado de la función legislativa. Sin embargo, los gobernantes siempre se muestran ansiosos por aventar la influencia limitadora que el derecho internacional puede llegar a tener sobre sus políticas externas, por emplear el derecho internacional para promover sus intereses nacionales y para evadir las obligaciones legales que puedan resultarles perjudiciales. Han empleado las imprecisiones del derecho internacional como herramienta para proveer a sus fines. Lo han hecho proponiendo reclamos carentes de sustento legal y malinterpretando el sentido generalmente otorgado a las normas de derecho internacional. Así, la falta de precisión inherente a la naturaleza descentralizada del derecho internacional da origen a una mayor falta de precisión, con lo que el vicio que estuvo presente desde el nacimiento mismo continúa minando su fortaleza.

Sólo aquellas ramas del derecho internacional, generalmente de naturaleza técnica o humanitaria, que han sido codificadas en acuerdos generales, en cierta medida escapan a esa debilidad.<sup>7</sup> Porque la codificación del derecho internacional es en sus efectos legales el equivalente a una parte genuina de la legislación internacional en tanto obliga a todos o virtualmente a todos los sujetos del derecho internacional. Sólo el reclamo del consentimiento de todos aquellos que van a ser obligados por él —en contraste con el voto mayoritario requerido por el proceso democrático de legislación— es quien diferencia la codificación internacional de una genuina legislación.

<sup>5</sup> 2 vols., Little, Brown and Company, Boston, 1946.  
<sup>6</sup> Para estos diferentes conceptos del derecho internacional y la literatura a ellos referida, véase L. Oppenheim y H. Lauterpacht, *International Law*, 8ª ed., Longmans, Green and Company, Londres, 1955, vol. I, págs. 48 y siguientes.

<sup>7</sup> Ejemplos de ello son las codificaciones en el campo de las comunicaciones, tal como la Convención Postal General de 1874, la Convención Internacional de Aviación Civil de 1944 y muchas otras al igual que los acuerdos internacionales referidos en el comienzo del capítulo 15, que procuraban la humanización de la guerra.

### Interpretación y fuerza coactiva

La necesidad de sustituir el consentimiento unánime de todos los sujetos de derecho internacional por una legislación internacional genuina da origen a otro tipo de complicación. Es el problema de averiguar el sentido de las disposiciones de los tratados internacionales, de los derechos que confieren y de las obligaciones que imponen. En el campo interno, el problema queda resuelto por los propios cuerpos legislativos, los que por lo general tratan de otorgar toda la exactitud posible a las normas que promulgan; por los tribunales, que continuamente se ven aplicados a la tarea de interpretar las leyes al aplicarlas a casos concretos; y por los organismos ejecutivos y administrativos, que emiten órdenes que cumplen la misma función. Los documentos legales internacionales, tales como la Carta de las Naciones Unidas así como muchos otros de carácter puramente técnico, son vagos y ambiguos no por accidente o, como la Constitución norteamericana, por razones particulares y excepcionales, sino regularmente y por necesidad. A los efectos de conseguir la aprobación de todos los sujetos del derecho, requisito necesario para que adquiera fuerza legal, tales documentos deben tomar conocimiento de todos los intereses nacionales divergentes que podrían resultar afectados por las normas que se han de promulgar. Para hallar una base común sobre la que se encuentren en armonía todos esos diferentes intereses nacionales, las normas de derecho internacional incorporadas en tratados generales a menudo deben ser vagas y ambiguas para permitir a todos los signatarios que vean en ellos el reconocimiento de sus propios intereses nacionales en el texto legal acordado. Si esto ocurriera en la esfera interna, como está ocurriendo actualmente en gran medida con respecto a la Constitución de Estados Unidos, la decisión de alguna autoridad —la Corte Suprema en Estados Unidos o el Parlamento en Gran Bretaña— proporcionaría significado concreto a las imprecisas y ambiguas estipulaciones de la ley.

En el campo internacional, son los propios sujetos del derecho quienes no sólo no legislan para sí mismos, sino que además son la suprema autoridad para la interpretación de la legislación promulgada. Por supuesto que habrán de aplicar e interpretar las disposiciones del derecho internacional según las ideas particulares y divergentes de sus propios intereses nacionales y habrán de manejarlas, naturalmente, en apoyo de sus políticas exteriores, eliminando de este modo cualquier poder limitativo aplicable a todos que la norma internacional, más allá de su imprecisión, pudiera haber tenido. Jean Ray analizó bien esta situación cuando dijo con respecto al Pacto de la Liga de las Naciones: "Pero el peligro es obvio. Si todos los miembros de la Liga tienen individualmente autoridad final en materia de interpretación o en interpretaciones divergentes, todas las autoridades iguales buscarán perpetuarse a sí mismas; y cuando un texto ambiguo sea invo-

cado en un conflicto entre dos naciones, ocurrirá un impasse".<sup>8</sup> Esto ocurrió una y otra vez en la historia de la Liga de las Naciones y la historia de Naciones Unidas nos brinda gran número de ejemplos de naturaleza similar.<sup>9</sup>

Existe, finalmente, otra dificultad que desde el punto de vista legislativo contribuye a la debilidad del derecho internacional: está dada por la incertidumbre que siempre se plantea acerca de si cierto tratado internacional, debidamente firmado y ratificado, contiene realmente, en su totalidad o en parte, reglas válidas de derecho internacional obligatorias para todos sus signatarios. Semejante problema sería prácticamente impensable en cualquier zona de la legislación de Estados Unidos, por ejemplo. Una ley federal, o bien ha pasado por el Congreso y ha sido firmada por el Presidente según los requisitos constitucionales, o bien no ha pasado por esas instancias, o bien ha sido invalidada por la Suprema Corte o ha sido aprobada. Puede haber incertidumbre en cuanto a su constitucionalidad o sobre su interpretación hasta tanto la Suprema Corte pronuncie su palabra final, pero nunca será cuestionada su propia existencia como norma legal dotada de validez. Es precisamente esa incertidumbre acerca de la existencia de ciertas normas fundamentales, debidamente firmadas y ratificadas virtualmente por todos los miembros de la comunidad internacional, lo que conmueve los cimientos mismos del derecho internacional.

Consideremos el ejemplo más espectacular de este tipo de derecho, el Pacto Briand-Kellog de 1928, por medio del que prácticamente todas las naciones acordaban "renunciar a la guerra como instrumento de política nacional en las relaciones con otros Estados". ¿Fue este acuerdo, desde el comienzo, una norma de derecho internacional que obligaba a los signatarios o fue meramente una declaración de principios morales sin efecto legal? ¿El derecho internacional aplicado en los juicios de Nuremberg, según el cual la planificación y desencadenamiento de una guerra de agresión es un crimen internacional, siguió el derecho ya existente que emanaba del Pacto Briand-Kellog o creó un derecho internacional que no existía antes?<sup>10</sup> Y en uno u otro caso, ¿era aplicable a casos específicos, como los tratados en Nuremberg, o se extiende a cualquier otro caso similar que pueda ocurrir en el futuro? Diferentes escuelas de pensamiento han respondido en forma diversa estas preguntas y éste no es el lugar para resolver la controversia. Lo que es importante señalar en el contexto de esta exposición

<sup>8</sup> *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Sirey, Paris, 1930, pág. 44.

<sup>9</sup> Para remediar esta situación, la Asamblea General de Naciones Unidas, en su segunda sesión, el 14 de noviembre de 1947, aprobó una resolución declarando que era de la mayor importancia que la interpretación de la Carta y de las constituciones de las agencias especializadas estuvieran basadas en principios reconocidos del derecho internacional. La resolución invitó específicamente a los organismos de Naciones Unidas a que requirieran, con carácter consultivo, la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre puntos de derecho que se plantearan en el desarrollo de sus actividades (*United Nations Documents A/459*). En respuesta al requerimiento de la Asamblea General, la Corte formuló un buen número de opiniones respecto a la interpretación de la Carta y otros tratados internacionales.

<sup>10</sup> Véase Hans J. Morgenthau, Erich Hula, Moorhouse F. X. Millar en *America*, vol. 76, N° 10, 7 de diciembre de 1946, págs. 266-68.

es la debilidad de un sistema legal que sea incapaz de dar una respuesta precisa a una cuestión tan fundamental como la de si prohíbe actos de violencia colectiva para determinados fines. De ahí que sea imposible establecer con cierto grado de autoridad si alguna de las naciones que recurrieron a la guerra después de 1929 para realizar sus políticas nacionales violó alguna norma de derecho internacional y si es responsable por esa violación, o si solo los autores individuales de la preparación y desencadenamiento de la segunda guerra mundial son responsables en este sentido o si todas las naciones e individuos que preparan y desatan guerras de agresión serán responsables en el futuro.

¿Qué decir entonces sobre la validez legal de la Convención sobre Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre de 1899 y 1907 en su carácter de fuerza coactiva para los signatarios durante la segunda guerra mundial y en una guerra futura? Esta Convención, que fue bastante bien observada durante la primera guerra mundial y cuyas violaciones fueron regularmente denunciadas, fue, como hemos visto,<sup>11</sup> regularmente violada a escala masiva por todos los beligerantes en la segunda guerra mundial. ¿Estas violaciones, no denunciadas ni castigadas, pusieron fin a la fuerza coactiva de esta convención o, por el contrario, ésta sobrevivió a la segunda guerra mundial como instrumento legal que puede ser invocado, aplicado y convertido en norma de conducta en una futura guerra? ¿Qué podríamos decir sobre interrogantes similares con respecto a las normas de guerra marítima, que también fueron generalmente violadas en la segunda guerra mundial sin que se hiciera intento alguno por hacerlas cumplir? El Eje hundió buques enemigos indiscriminadamente y sin previo aviso; lo mismo hicieron los aliados y ambos bombardearon civiles, justificando estas violaciones a las normas de guerra mediante la invocación de objetivos militares. Si las normas de derecho internacional son constantemente violadas, y si estas violaciones son aceptadas como algo corriente por parte de todos los sujetos de derecho —si, por lo tanto, las normas legales son tratadas por quienes deben cumplirlas como si no existieran—, se plantea la pregunta: ¿siguen existiendo como normas legales obligatorias? Por el momento no se puede adelantar ninguna respuesta precisa. Pero, en vista del probable desarrollo de la tecnología de la guerra y de la moral internacional, las probabilidades no favorecen la supervivencia de estas normas.

En 1936, las sanciones de la Liga de las Naciones contra Italia fracasaron y en los años siguientes la continua violación de las más importantes disposiciones del Pacto fue vista con indiferencia por todos los gobiernos afectados. Entonces se plantearon similares interrogantes con respecto al Pacto de la Liga de las Naciones en su conjunto o en lo atinente a algunas de sus disposiciones. ¿Los gobiernos actuaron como si esas disposiciones hubieran perdido su fuerza coactiva porque realmente la habían perdido o su validez legal sobrevivió la crisis de fines de los años '30 y a la segunda guerra mundial para expirar sólo con la formal disolución de la Liga en 1946? Cuando fueron planteadas

por primera vez, estas preguntas no lograron respuestas inequívocas y precisas; las tienen ahora. No hay duda de que la transformación de Naciones Unidas en algo bastante diferente a lo proyectado por la Carta, con el concomitante apartamiento de las normas legales, enfrenta al observador con preguntas análogas y también en este caso las respuestas sólo pueden ser inciertas, ambiguas y tentativas. El carácter deficitario de las respuestas a tan importantes preguntas vuelve a dar la medida de la deficiencia del derecho internacional desde el punto de vista legislativo.

#### LA FUNCION JUDICIAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

A pesar de estas deficiencias resultantes del carácter descentralizado de la función legislativa, un sistema legal aun debe ser capaz de mantener bajo control las aspiraciones de poder de sus sujetos en tanto y en cuanto existan organismos judiciales que puedan hablar con autoridad cada vez que se plantean controversias con respecto a la existencia o alcance de una norma legal. De ese modo, las ambigüedades y generalidades de la Constitución norteamericana, por ejemplo, han resultado prácticamente inocuas gracias a la jurisdicción compulsiva de la Suprema Corte en cuestiones de interpretación constitucional. Y más particularmente, el derecho consuetudinario inglés ha conseguido precisión fundamentalmente gracias a las decisiones de los tribunales y sólo en pequeña medida merced a la promulgación legislativa formal. En todos los sistemas legales desarrollados, la jerarquía de organismos judiciales cumple la tarea de determinar absoluta y finalmente los derechos y las obligaciones de los sujetos de derecho.

Si un ciudadano de Estados Unidos sostiene, en contra de otro, que un estatuto federal no rige para él —porque tiene defectos constitucionales o por el sentido del estatuto en sí mismo—, cualquiera de los dos, bajo ciertas condiciones procesales, puede llevar el caso ante la corte federal para lograr una decisión. La jurisdicción de la corte se establece cuando la demanda es presentada por cualquiera de las partes; no depende del consentimiento de la otra parte. En otras palabras, un ciudadano norteamericano puede llevar a otro ciudadano ante una corte para que sus divergencias sean dirimidas y, por lo tanto, es capaz de establecer la jurisdicción de la corte por su propia acción unilateral. La parte que no se sienta satisfecha con la decisión puede apelar ante un tribunal superior hasta que la Suprema Corte emita su palabra definitiva. En virtud de la norma del *stare decisis*, esa decisión tiene la entidad de un acto legislativo, puesto que crea derecho no sólo entre las partes y con respecto a casos particulares, sino con respecto a todas las personas futuras en casos similares.

El derecho internacional es deficitario en los tres fundamentos de un sistema judicial eficiente: jurisdicción compulsiva, jerarquía de decisiones judiciales y la aplicación de la norma del *stare decisis* al menos a las decisiones del más alto tribunal.

<sup>11</sup> Véase capítulo 16, apartado "Moral internacional y guerra total".

### Jurisdicción compulsiva

La única fuente de competencia de los tribunales internacionales es la voluntad de los Estados que someten sus controversias a la judicatura. Es axiomático en derecho internacional que ningún Estado puede ser obligado a someter ante un tribunal internacional su disputa con otro Estado. Dicho de otro modo, ninguna corte internacional puede reclamar competencia en controversias internacionales sin el asentimiento de los Estados involucrados. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional dijo en el caso *Carelia del Este*: "Está bien establecido en el derecho internacional que ningún Estado puede, sin su consentimiento, ser obligado a someter a mediación, arbitraje o cualquier otra clase de arreglo pacífico, sus disputas con otros Estados. Dicho consentimiento podrá ser otorgado de una vez y para siempre bajo la forma de una obligación libremente asumida, aunque también podrá ser formulado, en casos especiales, al margen de cualquier obligación existente."<sup>12</sup>

En el caso así llamado arbitraje aislado<sup>13</sup> —es decir, cuando las partes acuerdan someter un conflicto, luego de planteado, a la competencia de un tribunal internacional—, este principio se manifiesta simplemente en el establecimiento de una obligación contractual entre las partes fijando la jurisdicción del tribunal. Así, cuando Estados Unidos y Gran Bretaña fueron incapaces de solucionar la situación del Alabama, resultante de la guerra civil, mediante negociaciones diplomáticas, en un tratado acordaron someter la disputa a un tribunal internacional. Luego de entregar su sentencia para ese caso particular, el tribunal se disolvió; en cuanto a su jurisdicción, derivada del tratado celebrado por ambas naciones, quedó agotada con la decisión en aquel caso particular. Si surgiera otro conflicto entre Estados Unidos y Gran Bretaña que debiera ser resuelto por un tribunal internacional, debería celebrarse otro tratado y seguirse el mismo procedimiento. Si no se llegara a un acuerdo entre las partes en cuanto a los modos de definir el conflicto, a la composición y procedimientos del tribunal, así como en lo que tiene que ver con las normas legales a aplicar, entonces no sería posible solución judicial alguna.

En el caso del así llamado arbitraje institucional —es decir, cuando todo un tipo de conflictos (por ejemplo, los de carácter legal o los que surgen de tratados de paz o comerciales) son sometidos antes de su eclosión a una judicatura internacional mediante un acuerdo general— el consentimiento de las partes se requiere generalmente en dos instancias durante el proceso. Primero, se requiere a los efectos de

<sup>12</sup> Tribunal Permanente de Justicia Internacional (P.C.I.J.), series B, N° 5, pág. 27.

<sup>13</sup> Usamos indiscriminadamente los términos "arbitraje" y "judicatura". Mientras que el primero se usa preponderantemente para los organismos judiciales que, antes del establecimiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional, fueron creados por acuerdos bilaterales, el término "judicatura" se usa actualmente para todos los organismos judiciales de carácter internacional, al margen del modo de creación.

lograr acuerdo para someter cierta clase de conflictos a la jurisdicción de un tribunal internacional. Segundo, se requiere para acuerdos particulares —celebrados luego de que el conflicto se haya producido— en el que las partes declaran que ese conflicto en particular corresponde al tipo para el que un acuerdo general prevé competencia internacional. Cuando, por ejemplo, un tratado de arbitraje entre dos naciones dispone que todos los conflictos legales que surjan entre ellas deberán someterse a un tribunal internacional, ninguno de los Estados tiene como norma el derecho de establecer unilateralmente la jurisdicción del tribunal mediante el simple expediente de someter el conflicto a una judicatura. Es necesario un acuerdo especial para establecer la jurisdicción del tribunal.

El cuidado con que, por lo general, los Estados observan el carácter contractual de la jurisdicción de los tribunales internacionales es comentado por sir H. Lauterpacht:

...la mayoría de las sentencias emitidas por el Tribunal Permanente de Justicia tratan sobre las así denominadas "demandas de competencia", por ejemplo, la negativa de una de las partes, sustentada en una interpretación ajustada e ingeniosa de los más relevantes acuerdos de arbitraje, a otorgar a la otra el derecho —que Hobbes consideraba elemental aun en el estado de naturaleza— de una judicatura imparcial. Esto ha sido hecho normalmente no por la razón de que otro organismo internacional fuera competente para resolver el problema, sino sobre la base de que el Estado en cuestión no estaba ligado por acuerdo alguno a someterse a un arreglo judicial.

El autor agrega que "aun cuando la obligación elemental de someterse a judicatura sea aceptada —es decir, en un acuerdo general—, en la práctica se ve a menudo acompañada de elaboradas reservas que la reducen a una mera fórmula desprovista de cualquier obligación legal".<sup>14</sup>

### La cláusula opcional

Bajo esas circunstancias resulta obvio que es muy difícil hablar de una obligación general por parte de las naciones de someter los conflictos a arreglo judicial antes de que ocurran. El requisito de un acuerdo general relativo a la judicatura de un conflicto en particular, y la calidad de las reservas a ese convenio, virtualmente impiden todo litigio compulsivo. Si así lo desea, la nación mantiene su libertad de acción en las primeras etapas del procedimiento. Con el fin de asimilar la función judicial internacional con la interna —al menos en cierto tipo de conflictos— el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia dispuso en su artículo 36 la así llamada "cláusula opcional". Esta ingeniosa disposición fue incorporada sin cambios en el artículo 36° de la nueva Corte

<sup>14</sup> H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, The Clarendon Press, Oxford, 1933, pág. 427. Reproducido con autorización del editor.

Internacional de Justicia. La disposición da la oportunidad a los signatarios del Estatuto de "reconocer como compulsiva *ipso facto* y sin acuerdo especial, en relación con cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todos los conflictos legales".

Bajo el régimen de la antigua Corte, la cláusula era obligatoria para cerca de cincuenta Estados. Bajo el nuevo estatuto, el número de signatarios es cuarenta y cinco. Sin embargo, muy pocas naciones firmaron sin reservas.

La declaración de Estados Unidos del 14 de agosto de 1946 aceptando la jurisdicción compulsiva de la Corte Internacional de Justicia es el prototipo de acuerdo debilitado hasta el punto de reducir la estricta observancia de la ley a la nada debido al gran alcance de las reservas. Según sus términos:

... esta declaración no se aplicará a

a) la solución de aquellos conflictos que las partes, en virtud de acuerdos previos o futuros, confían a otros tribunales;

b) conflictos relativos a asuntos que caigan dentro de la competencia interna de Estados Unidos;

c) conflictos que surjan de tratados multilaterales, a menos que 1) todos los signatarios del tratado afectado por la sentencia sean también partes en el juicio ante la Corte, o 2) que Estados Unidos esté especialmente de acuerdo con la competencia...<sup>15</sup>

Mientras la reserva a) es de menor importancia, es difícil imaginar un conflicto internacional que no sea interpretado bajo las reservas b) o c). Existen pocos asuntos susceptibles de convertirse en objeto de un conflicto internacional sobre los cuales la jurisdicción interna de los países involucrados no tenga algo que ver. ¿Puede un acuerdo comercial celebrado entre Estados Unidos y otro país eliminar los aspectos que regula de la categoría de asuntos que caen "esencialmente dentro de la jurisdicción interna de Estados Unidos"? ¿Y qué decir sobre tratados internacionales relativos a inmigración, préstamos internacionales o limitación de armamento? Los asuntos así tratados por el derecho internacional seguramente no caen "exclusivamente" dentro de la jurisdicción interna de Estados Unidos. Pero, ¿cuándo dejan de estar "esencialmente" dentro de esa jurisdicción? Obviamente, cuando Estados Unidos deja de estar interesado en preservar su libertad para controlar judicialmente esos asuntos. Dado que lo que es y no "esencial" en la jurisdicción interna de Estados Unidos es materia de opinión política y dado que, según la reserva b), la opinión de Estados Unidos decidirá, sin apelación, este tema, si así lo desea ese país será capaz, en virtud de la reserva b), de excluir por sí solo muchos de los conflictos en que puede ser parte dentro de la jurisdicción de la Corte. Incluso si la opinión de Estados Unidos a este respecto fuera claramente arbitraria y carente de bases fácticas, los términos de la declaración dejarían a aquel

país como juez final en el tema. En abril de 1984, la administración Reagan anunció que, por un periodo de dos años, no aceptaría la jurisdicción de la Corte en cualquier asunto relativo a América Central. De ese modo, Estados Unidos no sólo invocaba la cuestión de la jurisdicción interna, sino que la ampliaba a la región colindante con su frontera sur.

La reserva c) cuida de todo aquello que haya podido escapar a la reserva b). En los tiempos modernos, muchos de los más importantes tratados internacionales, especialmente en vista de su conexión con la política internacional, son multilaterales, como los Tratados Panamericanos, la Carta de las Naciones Unidas y los tratados de paz que pusieron fin a la segunda guerra mundial. Considerando el limitado número de adhesiones a la cláusula opcional y las posibilidades de evadirla mediante el método de las reservas, no resulta probable que en el caso de un conflicto que se plantee bajo tal tratado, todos los signatarios puedan llegar a ser simultáneamente partes ante la Corte. Por lo tanto, es probable que Estados Unidos conserve su libertad de acción en todos aquellos casos en que la aceptación de la jurisdicción compulsiva de la Corte, en relación con tratados multilaterales, sea aplicada.

Así, al final, el desarrollo de la jurisdicción compulsiva ante la cláusula opcional regresa al punto de partida: preservar en gran medida y para los más importantes conflictos, la libertad de acción nacional con respecto a la jurisdicción de los tribunales internacionales. Los instrumentos legales destinados a preservar esa libertad se han vuelto más refinados bajo el régimen de la cláusula opcional. En vez de exceptuar francamente a la mayoría de los conflictos más importante de la judicatura, ahora son empleados con el propósito primario de ocultar y atemperar el contraste existente entre la adhesión verbal a la jurisdicción compulsiva y la real voluntad para hacerlo. Por lo tanto, no es sorprendente que la Corte Permanente de Justicia Internacional no estuviese principalmente preocupada por la limitación de la lucha por el poder en el campo internacional, sino con la cuestión preliminar de determinar si todas las partes estaban obligadas a someter sus conflictos a la jurisdicción de la Corte. Sólo una vez la Corte tuvo que afrontar el problema de limitar las aspiraciones de poder de un Estado. Fue en el caso de la Unión Aduanera germano-austríaca de 1931;<sup>16</sup> allí la jurisdicción de la Corte se fundaba no sobre un acuerdo libremente celebrado por las partes sino en el artículo 14 del Pacto de la Liga de las Naciones, que autorizaba al Consejo de la Liga a recabar asesoramiento de la Corte. También vale la pena señalar que, aunque desde fines de la segunda guerra mundial la comunidad de naciones se vio afectada por muchas disputas de diverso tipo, la Corte Internacional de Justicia sólo intervino en veintinueve casos durante sus primeros treinta y cinco años de existencia.

Las cuestiones teóricas y prácticas que hemos reseñado llevan a la conclusión de que la cláusula opcional ha dejado el tema de la jurisdicción compulsiva en el exacto punto donde lo encontró. En el terreno de la judicatura, aunque un poco menos que en la esfera legislativa, es aún la voluntad de las naciones la que sigue siendo decisiva en todas las

<sup>15</sup> Documento Estados Unidos-Corte Internacional de Justicia/5, *Department of State Bulletin*, vol. 15, N° 375, 8 de setiembre de 1946, pág. 452.

<sup>16</sup> P.C.I.J. Series A/B, n° 41.

instancias del procedimiento. De ahí que la judicatura sea incapaz de trazar límites efectivos a la lucha por el poder en el campo internacional. Fórmulas ambiguas y desasidas de una obligación general de someterse en caso de litigio, y en particular una enorme variedad de reservas, ponen a salvo del riesgo de someter los conflictos a arbitraje internacional si las partes no lo desean. Por lo menos con relación a la jurisdicción obligatoria sobre los conflictos más importantes, la descentralización de la función judicial es completa, apenas encubierta por fórmulas legales, las que, por su parte, pierden toda su validez frente a las reservas. El secretario general Hammarskjöld expresó en su informe de 1957: "... no puedo dejar de expresar mi preocupación sobre la posibilidad de que la tendencia actual, de no ser detenida, convierta a todo el sistema de la jurisdicción compulsiva en una virtual ilusión".

### Tribunales internacionales

Dado que ningún sistema legal puede ser efectivo en lo referente a la limitación de las actividades de sus sujetos sin jurisdicción compulsiva, los otros dos problemas fundamentales de judicatura —la organización de los organismos judiciales y los efectos de sus decisiones— se vuelven de importancia subordinada. El establecimiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de su antecesora, la Corte Internacional de Justicia, significa un paso importante, tal vez el más importante de todos, hacia la centralización de funciones en el campo del derecho internacional. Hasta el establecimiento de la Corte Permanente en 1920, la organización judicial en el campo internacional era completamente descentralizada. Esto significa decir que cuando dos Estados acordaban una solución judicial para un conflicto específico, también se ponían de acuerdo sobre una persona en particular, tal como el Papa, un príncipe, un afamado abogado internacional o un grupo de personas para que conformaran el tribunal que debía fallar en ese conflicto. Con la solución de ese conflicto, la función judicial de ese tribunal llegaba automáticamente a su fin. La solución judicial de otro conflicto requería el establecimiento de otro tribunal. El tribunal de Génova, que en 1871 falló en el caso del Alabama, antes referido,<sup>17</sup> ilustra esta situación.

Las convenciones de La Haya para la solución pacífica de los conflictos internacionales de 1899 y 1907 trataron de superar esta descentralización de la organización judicial creando la así llamada Corte Permanente de Arbitraje: se trataba de un panel de unos 120 jueces designados por los diferentes signatarios de la convención. De ese panel, las partes de un conflicto podían escoger a los integrantes del tribunal que se constituiría para entender en el caso. Por lo tanto, cabe señalar que esta institución ni era permanente ni era un tribunal. La así llamada Corte no existe como cuerpo, como tal no cumple funciones judiciales ni de ninguna otra índole. En realidad no es más que una lista de personas "de reconocida competencia en cuestiones de derecho internacional,

<sup>17</sup> Véase en este mismo capítulo en el apartado "Jurisdicción compulsiva".

que gozan de la más alta reputación moral".<sup>18</sup> Esto facilita la selección de jueces para alguno de los tribunales especiales que sean organizados para entender en algún conflicto específico. La así llamada Corte Permanente de Arbitraje nunca entendió en ningún caso; sólo lo hicieron los integrantes individuales de ese panel. El organismo perpetuó la descentralización de la organización judicial en el campo internacional al tiempo que reconocía —en su propia denominación— la necesidad de una autoridad judicial centralizada.

El principal impedimento para el establecimiento de un tribunal internacional realmente permanente fue la propia composición de la corte. Las naciones se mostraron tan ansiosas de preservar su libertad de acción con respecto a la selección de los jueces para cada caso específico como en conservar su independencia para decidir el sometimiento o no de cada disputa a judicatura. Más particularmente, las naciones fueron renuentes a permitir que un conflicto fuera resuelto por un tribunal internacional en el que no figurara uno de sus ciudadanos o en el que no estuviera representado su punto de vista. Ningún tribunal internacional permanente con jurisdicción que exceda a la de un limitado número de naciones sujetas a la jurisdicción de un tribunal mundial habrá de ser necesariamente mayor que el número de jueces. En especial las pequeñas naciones, temerosas de que bajo esas condiciones muchas de ellas fueran constantemente privadas de representación en el tribunal, pueden pensar, con razón, que éste se convertiría en un instrumento de las grandes potencias.

El Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, así como el de su antecesor, resolvieron este problema. La Corte está compuesta por quince miembros, dentro de los que no más de dos pueden pertenecer a un mismo Estado (artículo 3º). Por otra parte, "Los electores tendrán en cuenta ... que en el conjunto del cuerpo estarán representadas las principales formas de civilización y los principales sistemas jurídicos del mundo" (artículo 19º). Los miembros de la Corte son nominados y elegidos mediante un complicado sistema destinado a asegurar un alto nivel profesional y para observar los requerimientos del artículo 19. Las nominaciones provienen de los miembros de la Corte Permanente de Arbitraje, organizada en grupos nacionales, o de grupos nacionales designados por los respectivos gobiernos (artículos 4º, 5º y 6º). La elección se realiza por absoluta mayoría de votos en la Asamblea General y por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en votación separada de cada uno de esos cuerpos (artículos 8º y 12º). El artículo 31 del Estatuto hace una concesión adicional al disponer jueces nacionales

<sup>18</sup> Sólo idealmente resulta cierto lo que acabamos de decir; en el ejercicio actual del sistema judicial interno experimenta excepciones. En el sistema federal, por ejemplo, la consistencia lógica de las decisiones de los diferentes tribunales federales sólo se consigue en la medida en que la suprema corte tiene y ejerce jurisdicción como el más alto tribunal de apelaciones. En los casos en que por ley o porque la suprema corte se niega a oír una apelación, los diversos tribunales de apelación entienden en casos análogos sin recurrir a un tribunal superior en cuanto a las normas legales aplicables, con el resultado frecuente de que pueden diferir entre sí. En este aspecto existe en el sistema judicial federal una situación excepcional que resulta normal en el terreno de la judicatura internacional.

especiales que podrán ser seleccionados por los interesados cuya nación no esté representada entre los miembros de la Corte.

Esta Corte, un verdadero organismo judicial centralizado, con su existencia cumple dos importantes funciones para la comunidad internacional. Por una parte, la Corte, además de ser permanente, e independientemente de cualquier conflicto pendiente de judicatura, siempre está disponible para las naciones que deseen resolver los conflictos a través de vías judiciales. Cualquier cosa que pueda obstaculizar el arreglo judicial de las diferencias entre las naciones, como el problema del establecimiento de un tribunal, la elección de sus integrantes o la estipulación de un derecho sustantivo y de un procedimiento, han sido resueltos para siempre por el Estatuto de la Corte. Las dificultades a que estos problemas hayan dado lugar son resueltas nuevamente en cada caso en que debe entender, por lo que desaparecen como obstáculos para la administración eficaz de la justicia internacional.

La Corte Internacional, cuyos miembros son elegidos por un periodo de nueve años y pueden ser reelectos, asegura la continuidad en el ejercicio de sus tareas judiciales. La calidad es factor necesariamente ajeno en un tribunal que se establece para la solución de un conflicto específico y que deja de existir una vez que emite su fallo. En cambio, una corte cuya integración será prácticamente la misma durante varios años —ya que los jueces son elegidos por periodos de nueve años— no puede dejar de desarrollar una tradición propia para transmitir a los miembros sucesivos y de la cual han de depender las partes que acuden a ella. Este elemento de predecibilidad y estabilidad que se introduce en las operaciones de un tribunal internacional contrasta notablemente con los azarosos procedimientos típicos de los tribunales de arbitraje previos a la primera guerra mundial.

#### El efecto de las decisiones judiciales

Esta estabilidad y predecibilidad son el resultado psicológico de una organización permanente antes que el efecto legal de las operaciones judiciales de la Corte. Por otra parte, con respecto al efecto legal de las decisiones judiciales de la Corte, el Estatuto rinde tributo al principio de descentralización expresado en el artículo 59, según el cual "la decisión de la Corte no tiene fuerza compulsiva excepto para las partes y con respecto al caso particular de que se trate". Aunque el hecho social de la continuidad de las mismas personas dentro de una organización lleva al desarrollo de una uniformidad y una tradición en la jurisprudencia de la Corte, ésta no está obligada legalmente —como los tribunales anglo-norteamericanos— a seguir el principio del *stare decisis* y a justificar sus decisiones a la luz de los precedentes. Sin embargo, a causa de la presión social hacia la uniformidad que hemos visto antes, la jurisprudencia de la Corte durante sus primeras tres décadas de existencia difícilmente habría sido diferente en el caso de que la Corte realmente hubiera estado sujeta al principio del *stare decisis*. No obstante, la Corte siempre se ha sentido en libertad para pasar por alto sus deci-

siones previas si así lo decidiera. Existen situaciones ante las cuales un tribunal sometido al principio del *stare decisis* vacilaría en dejar de lado decisiones anteriores; no es el caso de la Corte Internacional de Justicia.

Este elemento de incertidumbre en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia es, a pesar de todo, pequeño en comparación con otro que, en virtud del artículo 59 del Estatuto, afecta las relaciones entre la jurisprudencia de la Corte y los muchos y heterogéneos otros organismos judiciales que operan en el campo internacional. La fortaleza de los sistemas nacionales de judicatura como medios de establecer límites efectivos a las acciones de los ciudadanos individuales deriva en gran medida de la estructura jerárquica de tales sistemas. Ante cualquier acto que lleve a cabo un ciudadano cualquiera, siempre hay un tribunal listo para dictaminar si ese acto infringe o no la ley. Cuando ese tribunal se ha expedido, siempre puede apelarse a un tribunal superior que aprobará o desaprobará la decisión del tribunal de menor jerarquía. Y, finalmente, una suprema corte establecerá, como autoridad final, la última palabra en el caso. Dado que todas estas instancias actúan bajo el principio del *stare decisis*, sus decisiones lógicamente serán coherentes entre sí dentro de todo el sistema de tribunales. El carácter jerárquico de sus relaciones garantiza la uniformidad de decisiones a lo largo del sistema.<sup>19</sup> La combinación de una organización jerárquica y el principio del *stare decisis* produce, entonces, un sistema de jurisprudencia a lo largo de todo el sistema judicial, un cuerpo de leyes coherente siempre listo a entrar en acción ante el requerimiento de protección de cualquier interesado.

En la esfera internacional no hay nada que se asemeje, siquiera remotamente, a esta situación. La Corte Internacional de Justicia es el único tribunal que potencialmente tiene jurisdicción mundial. El conjunto de otros tribunales creados por tratados especiales y por partes también especiales, para conflictos particulares o para casos específicos, no tienen ninguna conexión legal entre ellos o con la corte mundial que pueda decidir, con autoridad final, sobre apelaciones contra sentencias de otros tribunales internacionales. No es más que un tribunal internacional entre otros varios, que sobresale por la permanencia de su organización, el alcance potencial de su jurisdicción y la usualmente alta calidad legal de sus decisiones. Pero en ningún sentido se sobrepone jerárquicamente a otros tribunales internacionales. En virtud de su excelencia profesional, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia pueden dejar su impronta en las decisiones de otros tribunales internacionales. Pero, dado que no están obligados por el principio del *stare decisis*, los demás tribunales internacionales no se sienten bajo la obligación legal de buscar coherencia con las decisiones de la Corte Internacional de Justicia; apenas si procuran que la coherencia se establezca entre sus propias decisiones. Nuevamente aquí la descentralización vuelve a ser el estigma de la función judicial.

<sup>19</sup> *The Law of Nations*, págs. 92-93. Reproducido con autorización de The Clarendon Press.

## LA IMPOSICION DEL DERECHO INTERNACIONAL

### Su carácter descentralizado

Del mismo modo en que las funciones legislativas y judiciales requieren pruebas elaboradas, resulta claro que en el caso de la función ejecutiva es necesaria una completa e irrestricta descentralización. El derecho internacional no dispone de organismos ni instrumentos que le permitan imponer su obligatoriedad; los únicos medios que le otorgan ese carácter son los de los gobiernos nacionales. Brierly describe la situación de este modo:

El sistema internacional no cuenta con un órgano central que haga obligatorios los derechos legales internacionales y la creación de un esquema general de sanciones de esa índole se perfila como posibilidad remota... Esta ausencia de un poder ejecutivo significa que cada Estado se encuentra en libertad... para tomar aquellas medidas que considere necesarias para obligar al cumplimiento de sus propios derechos. Esto no significa que el derecho internacional no posea sanciones, si es que usamos la palabra en el sentido de medio de asegurar la observancia de la ley; pero es una realidad que las sanciones de que dispone no están sistemática o centralmente dirigidas y que el acuerdo para aplicarlas es precario. Esta carencia del sistema es obviamente insatisfactoria, particularmente para aquellos Estados que son menos capaces que otros para afirmar sus derechos efectivamente.<sup>20</sup>

En el mismo sentido en que cada nación es su propio legislador y el creador de sus propios tribunales y jurisdicción, también es su propio alguacil y policía. Cuando el individuo A viola los derechos del individuo B dentro de una comunidad nacional, los organismos coercitivos de ese Estado intervendrán y protegerán a B, al tiempo que obligarán a A a dar satisfacción a B según lo que determine la ley. Nada parecido existe en el campo internacional. Si el Estado A viola los derechos del Estado B, ningún organismo coercitivo vendrá en apoyo de B. B tiene el derecho de ayudarse a sí mismo si es que puede hacerlo, lo que significa decir que si es lo suficientemente fuerte en comparación con A deberá oponer acciones de fuerza para salvaguardar sus derechos. Sólo bajo muy excepcionales y limitadas circunstancias, como la legítima defensa o el estado de necesidad, el derecho interno concede a la víctima el derecho de tomar la ley en sus manos y ejercerla contra el infractor. Lo que está estrechamente circunscripto como excepción en el derecho interno, es la norma de cumplimiento usual en el derecho internacional. Según este principio, la víctima, y nadie más que ella, de una violación del derecho tiene *derecho* a ejercer la ley contra el

infractor. Nadie tiene la *obligación* de forzar a B para que dé ese paso.

No puede haber un sistema legal más primitivo y débil que éste, porque abandona el cumplimiento de la ley a las vicisitudes de la distribución del poder que puedan ocurrir entre el infractor de la ley y la víctima de esa violación. Esta situación facilita a los Estados fuertes tanto la violación de la ley como hacer que otros la cumplan, con el consiguiente peligro para los derechos de los más débiles. Una gran potencia puede violar los derechos de una pequeña nación sin temor a sanciones efectivas por parte de esta última. También puede permitirse actuar en contra de un Estado más pequeño con el pretexto de que éste ha violado sus derechos aplicando medidas coactivas sin establecer si las pretendidas infracciones realmente ocurrieron o si su entidad guarda relación con la severidad de las sanciones que se aplican.

Para la protección de sus derechos, la pequeña nación debe recurrir a la asistencia de amigos poderosos; sólo así puede esperar oponerse, con algún éxito, al intento de violación de sus derechos. Si tal asistencia se producirá o no ya no es una cuestión de derecho internacional sino de intereses internacionales tal como los conciben las naciones, las que en cada caso deciden si les conviene o no acudir en ayuda de los miembros débiles de la comunidad internacional. Dicho de otro modo, el hecho de que se realice o no un intento para sancionar el derecho internacional, o que dicho intento sea exitoso o no, depende en principio de circunstancias extrínsecas al derecho o al funcionamiento desinteresado de un dispositivo de coacción. Tanto el intento como el éxito dependen de consideraciones políticas y de la real distribución del poder en cada caso particular. Por lo tanto, la protección de los derechos de una nación débil que son amenazados por otra más fuerte estará determinada por el equilibrio de poder tal como opera en una situación determinada. Así, en 1914, los derechos de Bélgica fueron salvaguardados de la violación alemana porque en ese momento la protección de estos derechos pareció conveniente para los intereses de vecinos poderosos. Algo similar ocurrió en 1950 en Corea del Sur, que fue atacada por Corea del Norte; el interés de mantener un equilibrio de poder en el Lejano Oriente y una estabilidad territorial a lo largo de Asia llevaron a Estados Unidos y a algunos de sus aliados, como Francia e Inglaterra, a acudir en ayuda de Corea del Sur. Por otra parte, los derechos de Colombia, cuando Estados Unidos apoyó la revolución de 1903 que dio origen a la República de Panamá, y los derechos de Finlandia, cuando fue atacada por la Unión Soviética en 1939, fueron violados con impunidad en el caso de Colombia, y, en el caso de Finlandia, sin que mediaran sanciones efectivas. No existía equilibrio de poder que pudiera proteger a aquellas naciones.

No obstante, debe señalarse que la actual situación es mucho menos desconsoladora de lo que puede hacernos suponer el análisis previo. La gran mayoría de las normas del derecho internacional son generalmente observadas por todas las naciones sin que medie fuerza compulsiva alguna, ya que por lo general interesa a todas las naciones cumplir con las obligaciones que les fija el derecho internacional. Una nación vacilará antes de atentar contra los derechos de los diplomáticos acre-

<sup>20</sup> Emmerich de Vattel, *The Law of Nations*, libro 2, pág. 193, Carnegie Institution, Washington, 1916.



ditados en su ciudad capital, puesto que estará interesada, al igual que todas las demás naciones, en la observación universal de las normas de derecho internacional que aseguran protección tanto a sus propios representantes diplomáticos en las capitales de otros países como a los diplomáticos extranjeros en su propia capital. Una nación se mostrará renuente a dejar de cumplir las obligaciones que le asigna un tratado comercial, dado que los beneficios que espera lograr de la ejecución del tratado por parte de otras partes contratantes son complementarios a los anticipados por el primero. Si no cumpliera podría perder mucho más de lo que ganaría. Esto es particularmente válido en el largo plazo, dado que una nación que tiene la reputación de no cumplir con sus obligaciones comerciales tendrá dificultades para celebrar nuevos tratados que le resulten beneficiosos.

Muchas normas de derecho internacional formulan en términos legales esos intereses idénticos o complementarios. Por esta razón son obligatorias por sí mismas y generalmente no necesitan de una acción que haga forzoso su cumplimiento. En la mayor parte de los casos en que esas normas de derecho internacional resultan violadas a pesar de la comunidad de intereses que las respalda, la parte damnificada recibe una satisfacción voluntaria o por medio de judicatura. Vale la pena hacer notar que en la mayoría de los fallos judiciales producidos en los últimos 150 años, la ejecución voluntaria a la parte damnificada sólo se frustró en menos de diez casos.

De ese modo, la gran mayoría de las normas de derecho internacional por lo general no resultan afectadas por la debilidad de su sistema de ejecución, ya que el cumplimiento voluntario evita el problema de la obligatoriedad de su cumplimiento. El problema se torna agudo en aquella minoría —por lo general espectacular— de casos particularmente importantes en el contexto de nuestra exposición, en los que el acatamiento del derecho internacional y su cumplimiento tienen relación directa con el poder relativo de las naciones involucradas. En estos casos, como hemos visto, las consideraciones sobre el poder antes que el derecho son las que determinan el acatamiento y el cumplimiento. Dos intentos se han hecho para remediar esta situación y otorgar a la función ejecutiva del derecho internacional por lo menos la apariencia de objetividad y centralización. Ambos fracasaron y por la misma razón. Uno de ellos, que revistió la forma de los tratados de garantía, puede encontrarse hasta el comienzo del moderno sistema estatal; el otro, de seguridad colectiva, fue adoptado por primera vez por el Pacto de la Liga de las Naciones.

### Tratados de garantía

Tristes experiencias han demostrado que el sagrado e inviolable deber de mantener fidelidad a los tratados que se han suscripto no siempre resulta triunfador. Por ello, los hombres han procurado buscar seguridades contra la perfidia, métodos para obligar a cumplir lo pactado independientemente de la buena fe de las partes

contratantes. La garantía es uno de esos métodos. Cuando quienes celebran un tratado de paz, o de cualquier otra índole, no se encuentran totalmente seguros de su cumplimiento, piden que sea garantizado por un soberano poderoso. El garante promete mantener los términos del tratado y procurar que sean observados. Como este compromiso puede obligarlo a emplear la fuerza en el caso de que alguna de las partes contratantes tratara de eludir el cumplimiento de sus obligaciones, la condición de garante no es asumida a la ligera o sin buenas razones por parte de los soberanos poderosos. A menudo los príncipes sólo se convierten en garantes si tienen intereses indirectos en la observancia del tratado o si están obligados por poderosos motivos de amistad.<sup>23</sup>

Esta observación de Vattel, la gran autoridad en derecho internacional del siglo XVIII, define bien los motivos y el contenido legal de los tratados de garantía y no deja de reparar en su naturaleza problemática como reemplazo de una organización verdaderamente centralizada para el cumplimiento del derecho internacional.

La clase más simple de tratado de garantía encuentra ejemplificación en el que generalmente se considera como el más temprano tratado de tal naturaleza de la historia moderna: el tratado de Blois de 1505 entre Francia y Aragón, garantizado por Inglaterra. Esa garantía significaba que Inglaterra asumía la obligación legal de cumplir el rol de policía con respecto a la ejecución del tratado, comprometiéndose a hacer que ambas partes observaran lo estipulado.

Un tipo más avanzado de garantía internacional se encuentra, por ejemplo, en la garantía de integridad territorial de Turquía suscripta por los signatarios del Tratado de París de 1856 y del Tratado de Berlín de 1878, y en la garantía de neutralidad de Bélgica y Luxemburgo por parte de los signatarios de los tratados de 1831, 1839 y 1867 respectivamente. En el Tratado de Garantía Mutua del 16 de octubre de 1925, que forma parte del así llamado Pacto de Locarno, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Alemania e Italia "colectiva e individualmente garantizan... el mantenimiento del statu quo resultante de las fronteras entre Alemania y Bélgica, y entre Alemania y Francia, así como la inviolabilidad de dichas fronteras". En este tipo de tratado de garantía no una sino un grupo de naciones —por lo general muchas, si no todas las grandes potencias— se comprometen, individual o colectivamente, a hacer cumplir las disposiciones legales a cualquier eventual violador, sea quien fuere.

A los efectos de estar en condiciones de cumplir su función como sustituto de organismos ejecutivos centralizados, ambos tipos de tratados deben satisfacer dos requisitos previos: deben ser efectivos en su ejecución y la ejecución debe ser automática. Pero nuevamente observamos que la efectividad en la ejecución está en función del equilibrio de poder, lo que implica que depende de la distribución de poder entre el garante y el infractor. La distribución de poder puede favorecer

<sup>23</sup> *International Law*, vol. I, pág. 966. Reproducido con autorización de Longmans, Green and Co. Inc.

a la nación garante, especialmente en el caso de que la garantía la ejerza un conjunto de naciones, pero no siempre y necesariamente es así. Particularmente bajo las modernas condiciones de la guerra, se puede pensar fácilmente una situación en la que una gran potencia infractora puede soportar la presión conjunta de un gran número de naciones garantes.

La incertidumbre en cuanto a la aplicación de la garantía es la que vicia su efectividad. Uno de los textos de derecho internacional más autorizados reseña hábilmente los muchos agujeros a través de los que un garante puede eludir la ejecución del tratado sin violarlo. En Oppenheim-Lauterpacht puede leerse:

Pero el deber de los garantes de prestar... la prometida ayuda al Estado garantizado depende de muchas condiciones y circunstancias. Así, en primer término, el Estado garantizado puede requerir del garante la asistencia necesaria. De ese modo, en segundo término, el Estado garante debe ser capaz en los momentos críticos de prestar la asistencia solicitada. Cuando, por ejemplo, se encuentre atado de manos por una guerra contra un tercer Estado, o cuando se vea debilitado por perturbaciones internas o por otros factores que en el caso de intervención lo expongan a serios peligros, entonces no está obligado a prestar la ayuda que se le solicita. Asimismo, en el caso de que el Estado garantizado no haya observado los consejos formulados por el garante acerca de líneas de acción, tampoco entonces es deber del garante prestar asistencia.<sup>22</sup>

Dicho de otro modo, el cumplimiento de una obligación de garantía en derecho internacional mediante acciones que hagan forzoso su cumplimiento no es más eficaz —y tal vez lo sea menos— que la obligación de someter los conflictos a la jurisdicción de un tribunal internacional. En ambos casos, la obligación se torna virtualmente carente de todo sentido imperativo debido a las calificaciones, reservas y excepciones

<sup>22</sup> El artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones dice:

1. Si un miembro de la Liga recurre a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 ó 15, se le considerará ipso facto como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrado el pacto y a hacer que cesen todas las relaciones financieras, comerciales o personales entre los miembros de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Liga.

2. En este caso, el Consejo tendrá el deber de reclamar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con los que los miembros de la Liga han de contribuir a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Liga.

3. Los miembros de la Liga convienen, además, en prestarse unos a otros mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras que hayan de adoptarse en virtud del presente artículo, a los efectos de reducir al mínimo las pérdidas o los inconvenientes que pudiesen resultar. Se prestarán igualmente mutuo apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio de las fuerzas armadas de cualquier miembro de la sociedad que tome parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Liga.

4. Cualquier miembro que se haya hecho culpable de haber violado alguno de los compromisos de la Liga podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás miembros de la Liga representados en el Consejo.

que cubren prácticamente todas las contingencias. Los tratados de garantía dejan, en el campo internacional, a la función ejecutiva vinculada con cualquier cuestión práctica tan descentralizada como se encontraría sin ellos.

### Seguridad colectiva

La seguridad colectiva es el intento de mayor alcance de que se tenga conocimiento en el sentido de superar las deficiencias de un sistema de ejecución legal completamente descentralizado. Mientras el derecho internacional tradicional abandona el cumplimiento de sus normas a manos de la nación damnificada, la seguridad colectiva propone que todos los miembros de la comunidad de naciones —sean o no damnificados— se comprometan a hacer observar las normas del derecho internacional. De ese modo el futuro infractor se encontraría siempre ante un frente común de naciones, que automáticamente emprenderían acciones colectivas en defensa del derecho internacional. Como ideal, la seguridad colectiva no muestra fallas; ofrece, además, la solución perfecta para el problema del cumplimiento de la ley dentro de una comunidad de naciones soberanas. Pero los dos intentos que se realizaron para poner en práctica la idea de la seguridad colectiva —el artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones y el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas— se ubicaron muy lejos del ideal. A su vez, la práctica actual de los miembros de estas dos organizaciones se han situado muy por detrás de las medidas colectivas autorizadas por estos dos documentos.

### Artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones

Si bien el Pacto de la Liga de las Naciones en la actualidad sólo presenta interés histórico, los primeros tres párrafos de su artículo 16<sup>23</sup>

<sup>23</sup> En los artículos 12, 13 y 15 se lee:

#### Artículo 12

1. Los miembros de la Liga convienen en que si surge entre ellos alguna disputa capaz de ocasionar una ruptura, la someterán al procedimiento de arbitraje o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o el dictamen del Consejo.

2. En todos los casos previstos en este artículo, la sentencia de los árbitros deberá ser dictada dentro de un plazo razonable y el dictamen del Consejo deberá ser redactado dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se le haya encargado de resolver la disputa.

#### Artículo 13

1. Los miembros de la Liga convienen en que cada vez que surja entre ellos una disputa susceptible, a su juicio, de ser resuelta por arbitraje o acuerdo judicial y que no pueda resolverse satisfactoriamente por vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente al arbitraje o al arreglo judicial.

2. Entre las disputas susceptibles de ser resueltas por arbitraje o arreglo judicial, se declararán comprendidas todas las relativas a la interpretación de un tratado, a cualquier punto de derecho internacional, a la realidad de cualquier hecho, que de ser comprobado implique la ruptura de un compromiso internacional o la extensión o naturaleza de la reparación debida a dicha ruptura.

3. Para la consideración de cualquier disputa, el Tribunal a que debe ser sometida deberá ser la Corte Permanente de Justicia Internacional, establecida de acuer-

se han convertido en los intentos pioneros de poner en práctica un sistema de seguridad colectiva. El sistema previsto en esos tres párrafos se limita desde un principio a un solo tipo de violación del derecho internacional, es decir, recurrir a la guerra en violación de las disposiciones para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales tal como se establecen en los artículos 12, 13 y 15 del Pacto.<sup>24</sup>

do con el artículo 14, o cualquier tribunal acordado por las partes o estipulado en cualquier convención existente entre ellas.

4. Los miembros de la Liga se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias o decisiones dictadas y a no recurrir a la guerra contra un miembro de la Liga que se someta a dichas sentencias o decisiones. En caso de cumplimiento de la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar el efecto de aquella.

#### Artículo 15

1. Si surgiese entre los miembros de la Liga cualquier desacuerdo capaz de provocar una ruptura y si este desacuerdo no fuese sometido al arbitraje o arreglo judicial previsto en el artículo 13, los miembros de la Liga convienen en someterlo al examen del Consejo. A este efecto bastará con que uno de ellos dé aviso al Secretario General, el cual tomará todas las medidas necesarias para que se proceda a una información y a un examen completo.

2. A esos efectos, las partes elevarán al Secretario General con la mayor rapidez posible informes del caso con todos los hechos y documentos relevantes y el Consejo podrá disponer la publicación de estos informes.

3. El Consejo procurará asegurar la solución del conflicto y si tales esfuerzos resultan exitosos se hará una declaración pública dando a conocer los hechos y explicaciones vinculados con la disputa y los términos del acuerdo.

4. Si la disputa no fuera resuelta, el Consejo redactará y publicará un dictamen, aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, para dar a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomienda como más equitativas y más apropiadas.

5. Cualquier miembro de la Liga representado en el Consejo puede dar a publicidad una declaración sobre los hechos que motivaron la disputa y sus conclusiones sobre la misma.

6. Si el dictamen del Consejo fuese aprobado por unanimidad, sin tomar en cuenta los votos de los representantes de las partes, los miembros de la Liga se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se avenga a las conclusiones del dictamen.

7. En el caso de que el Consejo no logre que su dictamen sea aceptado por unanimidad de los miembros, estos se reservan el derecho de proceder como lo entiendan más conveniente para el mantenimiento del derecho y la justicia.

8. Si alguna de las partes pretendiese, y el Consejo así lo reconociese, que la disputa está relacionada con alguna cuestión que el derecho internacional deja a la exclusiva competencia de dicha parte, el Consejo lo hará constar y no recomendará ninguna solución.

9. En cualquier caso previsto en este artículo, el Consejo podrá llevar la cuestión ante la Asamblea. La Asamblea también podrá encargarse del examen de cualquier disputa a petición de cualquiera de las partes involucradas; la petición deberá ser formulada dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que la cuestión haya sido presentada ante el Consejo.

10. En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12, relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y los poderes de la Asamblea. Queda entendido que todo dictamen emitido por la Asamblea, con la aprobación de los representantes de los miembros de la Liga representados en el Consejo y de una mayoría de los demás miembros de la Liga, con la exclusión en cada caso de los representantes de las partes, tendrá el mismo efecto que un dictamen del Consejo aprobado por la totalidad de sus miembros, salvo los representantes de las partes.

<sup>24</sup> Las resoluciones relevantes dicen lo siguiente:

3. La acción unilateral de un Estado infractor no puede crear una situación de guerra, solo autoriza a los demás miembros de la Liga a recurrir a actos de guerra o a declararse en estado de guerra con el Estado infractor; pero, de acuerdo con el espíritu del Pacto, la Liga de las Naciones deberá intentar, al menos en un comienzo, evitar la guerra y restaurar la paz mediante presión económica.

4. Cada miembro de la Liga debe decidir si se ha cometido una ruptura de lo establecido por el Pacto. El cumplimiento de las disposiciones previstas en el ar-

Para las demás violaciones del derecho internacional, sólo es aplicable un sistema ejecutivo individualizado y descentralizado provisto por el derecho internacional general.

Las violaciones al derecho internacional de que se ocupan los tres primeros párrafos del artículo 16 crean los siguientes cuatro efectos legales: 1) La nación infractora "es considerada como ejecutora de un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga". 2) Estos últimos tienen la obligación de aislar a la nación infractora, mediante un boicot completo, impidiéndole cualquier tipo de intercambio con cualquier otro miembro de la comunidad de naciones. 3) El Consejo de la Liga tiene la obligación legal de recomendar a las naciones miembros la contribución militar necesaria para la defensa de las disposiciones del Pacto que hayan sido violadas. 4) Los miembros de la Liga tienen la obligación legal de prestar a los demás toda la ayuda militar y económica necesaria para la ejecución de acciones colectivas.

El texto literal de estas disposiciones parece crear obligaciones automáticas de carácter colectivo con respecto a los puntos 1), 2) y 4). Pero con respecto al punto 3), obviamente el más importante, se limita a hacer recomendaciones a las naciones miembros, quienes están en libertad de aceptarlas o rechazarlas. La apariencia de los puntos 1), 2) y 4) es engañosa. Las resoluciones interpretativas, aceptadas por la Asamblea de la Liga en 1921 y generalmente consideradas como autoridad de hecho, si no de derecho, eliminaron virtualmente los elementos compulsivos y automáticos del artículo 16 y dedujeron las aparentes

licilo 16 es obligatorio para todos los miembros de la Liga según los términos expresados en el Pacto y no pueden renunciar a ellos sin faltar a sus obligaciones para con el Tratado.

9. Todos los Estados deben recibir el mismo trato en lo que tiene que ver con la aplicación de las medidas de presión económica, con las siguientes reservas:

a) Puede resultar necesario recomendar la ejecución de medidas especiales para ciertos Estados.

b) Si se considerara deseable la posposición, total o parcial, en el caso de determinados Estados, de la efectiva aplicación de las sanciones económicas previstas en el artículo 16, tal postergación sólo podrá autorizarse en la medida en que resulte conveniente para éxito del plan de acción o para reducir al mínimo las pérdidas y dificultades que la aplicación de las sanciones podría suponer para algunos miembros de la Liga.

10. No es posible determinar de antemano, y en detalle, las diversas medidas de naturaleza económica, comercial y financiera que deban adoptarse en todos los casos en que se decida aplicar políticas de presión económica. Cuando se plantee cada caso, el Consejo recomendará a los miembros de la Liga el plan de acción conjunta que habrá de adoptarse.

11. La interrupción de las relaciones diplomáticas puede ser limitada, en primer término, al retiro de los jefes de los cuerpos diplomáticos.

12. Las relaciones consulares posiblemente puedan ser mantenidas.

13. A los efectos de la ruptura de relaciones entre ciudadanos del Estado infractor y personas pertenecientes a los otros Estados miembros de la Liga, el factor determinante habrá de ser la residencia y no la nacionalidad.

14. En casos de prolongada aplicación de presión económica, deberán adoptarse medidas de creciente severidad. No obstante, la interrupción del suministro de alimentos a la población civil del Estado infractor deberá considerarse como una medida extremadamente drástica que sólo podrá aplicarse si otras medidas disponibles resultan claramente inadecuadas.

15. La correspondencia y todos los demás medios de comunicación estarán sometidos a regulaciones especiales.

16. Las relaciones humanitarias deberán proseguir.

El texto completo puede verse en Liga de las Naciones, *Official Journal*, Special Supplement N° 6, octubre de 1921, pág. 24 y siguientes.

obligaciones del texto a meras recomendaciones sustentadas tan sólo por la autoridad moral del Consejo de la Liga.<sup>25</sup>

Ante todo, en contraste con el aparente significado del artículo 16, las resoluciones establecen el carácter individualizado y centralizado de las sanciones de la Liga al declarar que es deber de cada nación miembro decidir si se ha cometido una infracción al derecho internacional y si, por lo tanto, es aplicable el artículo 16. Por otra parte, tal como lo interpretan las resoluciones, el punto 1) autoriza a los miembros de la Liga a recurrir a la guerra contra el Estado infractor, pero no crea, como podría pensarse, una obligación legal al respecto. Como lo señalan los puntos 2) y 4), las resoluciones dejan librada a cada nación la decisión acerca de qué medidas tomar contra el infractor y en favor de las naciones que deben enfrentarlo. El Consejo actúa como mero organismo coordinador con la potestad de formular recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse, en qué momento y por parte de qué naciones, pero sin autoridad para obligar a las naciones miembros a que actúen contra su voluntad.

En suma, en tanto la obligación de emprender las acciones previstas por el artículo 16 es de carácter descentralizado, las acciones decididas por cada una de las naciones han de ser ejecutadas bajo la dirección centralizada del Consejo de la Liga. Las resoluciones significan un paso adelante en la centralización de la técnica de obligar el cumplimiento forzoso de las acciones adoptadas por un cierto número de naciones. Pero, con respecto al carácter compulsivo y automático de la obligatoriedad, cumplen la misma función que las reservas en los casos de los fallos judiciales o que las excepciones y calificaciones en los tratados de garantía, es decir, llevan hasta un punto evanescente el carácter compulsivo de lo que significa una obligación legal.

La reformulación del artículo 16 por parte de las resoluciones de la Asamblea tiene el efecto de reafirmar el carácter descentralizado del cumplimiento forzoso de la ley. La experiencia de la Liga de las Naciones demuestra la renuencia de las naciones miembros a permitir siquiera las limitadas oportunidades de una ejecución centralizada de sanciones que la nueva formulación del artículo 16 ofrece. Las medidas colectivas de ejecución previstas por el artículo 16 sólo fueron aplicadas en uno de los cinco casos en los que indudablemente uno de los miembros de la Liga recurrió a la guerra en flagrante violación del Pacto. Con respecto al conflicto chino-japonés que se inició en 1931, la Asamblea de la Liga de las Naciones consideró unánimemente que "sin declaración de guerra, parte del territorio chino fue tomado por la fuerza y ocupado por tropas japonesas",<sup>26</sup> y que las hostilidades de gran envergadura del primer párrafo del artículo 16. Cuando Japón, que había renunciado a la guerra en violación del Pacto y que, por lo tanto, no era aplicable el artículo 16.

<sup>25</sup> "League of Nations Assembly Report on the Sino-Japanese Dispute", *American Journal of International Law*, vol. 27, 1933, Suplemento, pág. 146.

<sup>26</sup> Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, 6ª ed., 1944, vol. 2, págs. 139-40. Reproducido con autorización de Longmans, Green & Co., Inc.

En 1934, durante la guerra del Chaco (1932-35), cuando Paraguay continuaba las hostilidades en violación del Pacto, muchos miembros de la Liga limitaron el embargo de armas, originalmente impuesto a ambos beligerantes, solamente a Paraguay. Esta fue una medida discriminatoria que se encontraba a mucha distancia del espíritu y la letra del primer párrafo del artículo 16. Cuando Japón, que había renunciado a la Liga, invadió China en 1937, la Asamblea determinó que Japón había violado el Tratado de las Nueve Potencias de 1922, el Pacto Briand-Kellog y que el artículo 16 era aplicable, por lo que los miembros de la Liga tenían derecho a adoptar medidas compulsivas individualmente, según las estipulaciones respectivas. Ninguna de esas medidas llegó a tomarse nunca. Cuando la Unión Soviética entró en guerra con Finlandia en 1939, fue expulsada de la Liga en virtud del artículo 16, párrafo 4, pero ninguna acción colectiva fue emprendida contra ella.

En contraste con estos casos, la Asamblea halló en 1935 que la invasión de Etiopía por parte de Italia implicaba recurrir a la guerra en abierta violación al Pacto y que por lo tanto, el artículo 16, en su párrafo 1º, era aplicable. Pero las dos medidas, previstas por el artículo 16, párrafo 1, que ofrecen la mejor oportunidad para la aplicación del derecho internacional y que con toda seguridad habrían obligado a Italia a desistir de su ataque a Etiopía —el embargo al abastecimiento petrolero y el cierre del Canal de Suez— no fueron tomadas. Como lo señala sir H. Lauterpacht: "Sin embargo, aunque las sanciones del artículo 16, párrafo 1, fueron formalmente puestas en práctica y aunque se estableció una complicada maquinaria destinada a conseguir su paulatina implantación, el carácter de la acción emprendida fue tal que sugirió que las medidas represivas se tomaban más bien como una expresión moral de reprobación que como una efectiva medida de coacción".<sup>27</sup>

Por lo tanto, se pueden resumir los intentos de establecer un sistema centralizado para implantar la ley bajo el artículo 16 del Pacto señalando que en la mayor parte de los casos en que se habría justificado la aplicación de sanciones, éstas no fueron aplicadas en absoluto. En el único caso en que se aplicaron, se pusieron en práctica de un modo tan ineficaz que virtualmente aseguraron su fracaso y el triunfo del Estado recalcitrante.

#### Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas

El capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que comprende los artículos 39 a 51, constituye la contraparte del artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones como intento por superar la debilidad de un sistema internacional centralizado para la implantación de la ley. Como tal, significa un paso importante hacia el establecimiento de un organismo centralizado. Los artículos 39, 41 y 42 de la Carta, que son el

<sup>27</sup> No obstante, véase en el Capítulo 28, cuadros 1 y 2, cómo las transformaciones políticas atenuan la descentralización.

corazón del sistema para la implantación de la ley de Naciones Unidas, van mucho más lejos que el Pacto de la Liga de las Naciones o que cualquier otra disposición de derecho internacional en este campo. Sin embargo, están sometidos a tres importantes determinaciones y excepciones, las que, como veremos, limitan y en ciertas circunstancias anulan la centralización prevista en el texto de esos artículos.

El Pacto de la Liga de las Naciones permite a cada una de las naciones miembros decidir si el Pacto ha sido violado. La resolución 4, que interpreta el artículo 16, dice: "Es obligación de cada miembro de la Liga decidir si se ha cometido una violación al Pacto". De acuerdo con la resolución 6, el Consejo de la Liga no toma decisiones al respecto, sino que se limita a formular recomendaciones basadas nada más que en su autoridad moral. Por el contrario, el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas dice: "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de cualquier amenaza a la paz, ruptura de la paz o acto de agresión... y decidirá las medidas que deben adoptarse de acuerdo con los artículos 41 y 42 para mantener o restaurar la paz internacional y la seguridad". Es el Consejo de Seguridad, y no los Estados miembros, quien tiene la autoridad para decidir en qué situaciones deben adoptarse medidas coercitivas. Tal decisión no es una recomendación cuya ejecución depende de la voluntad de los Estados miembros, sino que es obligatoria, ya que los Estados, por el artículo 25 de la Carta, "acuerdan aceptar y llevar adelante las decisiones del Consejo de Seguridad, de acuerdo con la presente Carta".

El mismo tipo de decisión compulsiva y autoritaria por parte del Consejo de Seguridad determina la acción obligatoria que ha de aplicarse en los casos particulares, sin que tampoco aquí tenga participación alguna la voluntad de los miembros individuales de la organización. Con respecto a las sanciones económicas mencionadas en el artículo 41, el Consejo de Seguridad puede "decidir" e "instar" a los miembros a que cumplan con sus decisiones. Con respecto a sanciones militares, previstas en el artículo 42, el Consejo de Seguridad "puede emprender acciones". A los efectos de hacerlas posible, el artículo 43 impone a los Estados miembros la obligación de "poner a disposición del Consejo de Seguridad... fuerzas armadas, asistencia y facilidades... necesarias a los efectos de mantener la paz internacional y la seguridad" y el artículo 45 enfatiza esta obligación especialmente en lo referente a contingentes de fuerzas aéreas "para la ejecución combinada de acciones coercitivas internacionales". Estas obligaciones habrán de implementarse mediante acuerdos entre los Estados miembros y el Consejo de Seguridad. Los acuerdos determinarán "el número y tipo de fuerzas, el grado de disponibilidad y ubicación general, y la naturaleza de las facilidades y asistencia a ser provista".

Estos acuerdos ofrecen el único elemento descentralizado en el esquema coercitivo del capítulo VII de la Carta, porque al negarse a establecer otra cosa que no sea una modesta contribución a los esfuerzos militares del Consejo de Seguridad, cada nación se encuentra en posición de limitar correspondientemente las obligaciones subsiguientes en el marco de las decisiones del Consejo de Seguridad. O al rechazar

el acuerdo común, puede evadir por completo la obligación de compartir las acciones militares obligatorias decididas por el Consejo de Seguridad. Dicho de otro modo, el factor militar en el mecanismo coercitivo del capítulo VII sólo puede ponerse en operación con la condición de que cada Estado miembro acuerde individualmente su existencia y operación. Una vez que los contingentes militares son creados por los acuerdos individuales, el Consejo de Seguridad se convierte en la autoridad suprema y el poder discrecional de las partes llega a su fin, al menos dentro de los límites legales de la Carta.

En realidad los Estados miembros, aun después de la conclusión de los acuerdos, están en condiciones de rechazar —en violación de las obligaciones estipuladas por el artículo 43— el "llamado" del Consejo de Seguridad y negarle la asistencia militar que le es solicitada. De ese modo pueden dejar al Consejo de Seguridad sin fuerza para actuar. Sin embargo, esto sería una especie de "motín" y en cuanto tal un acto ilegal, cuya posibilidad tomarían muy en cuenta todos los establecimientos militares. No obstante, a diferencia de ellos, la infraestructura militar de Naciones Unidas encara la posibilidad de no llegar a existir si quienes están sometidos a su ley no se obligan a darle existencia mediante acuerdos voluntarios.

Las disposiciones de la Carta relativas a medidas militares de cumplimiento forzoso han sido hasta ahora letra muerta, dado que no se ha celebrado ningún acuerdo bajo el artículo 43. Por lo tanto, se aplica el artículo 106 de la Carta. El mismo dispone que en ausencia de tales acuerdos, Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética, China y Francia deberán "consultarse entre sí y, en caso de ser oportuno, con otros miembros de la organización a los efectos de emprender acciones conjuntas en favor de la organización con el objeto de mantener la paz internacional y la seguridad". Con esto, la Carta de Naciones Unidas retorna a la descentralización en el uso de la fuerza que se encuentra en el artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones y en el derecho internacional común. De este modo, la voluntad de cada uno de los Estados —esto es, la descentralización— que encontramos en las bases mismas del derecho internacional con respecto a la legislación y a la judicatura es, en la actualidad, todavía la esencia del cumplimiento forzoso de la ley en lo que tiene que ver con la existencia de una infraestructura militar en Naciones Unidas y, en su ausencia, el empleo de la fuerza en defensa de la Carta.

Esta calificación del sistema del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas no es necesariamente de naturaleza orgánica, puesto que automáticamente se tornará inmaterial si tienen lugar los acuerdos de los que habla el artículo 43. Sin embargo, la Carta contiene dos disposiciones de carácter diferente. Su operatividad no depende de una contingencia, como la prevista por el artículo 106. Ambas limitan la operación del sistema coercitivo del capítulo VII de modo necesario y permanente. Una es la del artículo 51 y la otra se encuentra en el párrafo 3 del artículo 27.

El artículo 51 estipula que "nada en la presente Carta habrá de impedir el derecho inherente a la autodefensa individual o colectiva

si se produce un ataque armado contra un Estado miembro de Naciones Unidas". La defensa propia individual, del modo en que la establece el derecho —a falta de un órgano estatal para hacer respetar la ley—, para enfrentar un ataque con fuerzas apropiadas es una excepción al cumplimiento forzoso, centralizado, inherente a cualquier sistema legal, interno o internacional. El mismo limitaría el mecanismo para el cumplimiento forzoso de la ley de Naciones Unidas aunque no estuviese expresamente reconocido en el artículo 51. Por otra parte, la defensa propia colectiva ha llegado recientemente a la terminología legal e incluso puede considerarse como una expresión contradictoria. Lo que el artículo 51 obviamente procura es el reconocimiento del derecho de cualquier nación, directamente atacada o no, a prestar asistencia a cualquier otra nación que haya sido atacada. Sin embargo, esto es equivalente a la reafirmación del principio tradicional del derecho internacional común: corresponde a la nación damnificada la aplicación del derecho internacional contra la nación infractora, para lo que podrá contar con la cooperación voluntaria de otras naciones. Aun en el caso de que la violación del derecho internacional adopte la forma de un ataque armado, el artículo 51 reafirma la descentralización del sistema de cumplimiento forzoso de la ley no sólo para la nación inmediatamente damnificada, sino también para las demás naciones.

Es cierto que el artículo 51 somete esta reafirmación a tres condiciones. Sin embargo, son de naturaleza más verbal que sustantiva. Primero, el derecho a la autodefensa colectiva deberá permanecer incolmado sólo "hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz internacional y la seguridad". Segundo, las medidas que se adopten para el ejercicio de la autodefensa colectiva deben ser inmediatamente denunciadas al Consejo de Seguridad. Y, tercero, tales medidas no afectarán la autoridad y la responsabilidad del Consejo de Seguridad para adoptar sus propias medidas según lo entienda apropiado.

Mientras la segunda condición es obviamente redundante, ya que duplica la información que el Consejo de Seguridad ya debe haber recibido por medio de la prensa, la radio y los canales diplomáticos ordinarios, las otras dos condiciones son, a la luz de situaciones con mucha probabilidad de ocurrir, virtualmente carentes de importancia práctica. Un ataque armado de A contra B, en cuya ayuda acuden C, D y E con sus respectivas fuerzas terrestres, aéreas y navales, enfrenta al Consejo de Seguridad, especialmente bajo las condiciones de la guerra moderna, con un hecho consumado al que deberá adaptar sus medidas obligatorias. Se habrán consumado ataques aéreos, se habrán ocupado territorios, es decir, en virtud del derecho de autodefensa colectiva se habrá desencadenado una guerra a gran escala. Lejos de estar en condiciones de detener la guerra y de aplicar sus propias medidas obligatorias, el Consejo de Seguridad sólo puede participar en ella en términos que necesariamente habrán de estar subordinados a la estrategia de los beligerantes que ya estarán embarcados en hostilidades a gran escala. Una vez iniciada como medida de autodefensa co-

lectiva, una coalición bélica puede recibir las bendiciones políticas y legales, y el apoyo activo de Naciones Unidas. Pero difícilmente perderá su carácter inicial y se transformará en una acción de cumplimiento forzoso bajo la conducción real del Consejo de Seguridad.

#### *El Veto*

El verdadero punto crucial del sistema de cumplimiento forzoso de Naciones Unidas, que afecta cada acción que pueda tomar el Consejo de Seguridad según las disposiciones del capítulo VII, es el artículo 27, párrafo 3, de la Carta. El mismo estipula que "las decisiones del Consejo de Seguridad... deben adoptarse por el voto afirmativo de nueve miembros incluyendo los votos de los miembros permanentes". Según el artículo 23, los miembros permanentes son China, Francia, Gran Bretaña, Unión Soviética y Estados Unidos. Esto significa que para poner en funcionamiento el dispositivo coactivo del capítulo VII es necesario el consentimiento de los cinco miembros permanentes. El desacuerdo de uno solo de ellos es suficiente para bloquear la ejecución de cualquier medida coactiva, aunque todos los demás miembros del Consejo de Seguridad estuvieran de acuerdo. Dicho de otro modo, cada uno de los miembros permanentes dispone del veto ante cualquier medida coactiva que vaya a adoptarse en observación del capítulo VII de la Carta.

De este modo, el veto reintroduce en el sistema de cumplimiento forzoso de la ley de Naciones Unidas el principio de descentralización, al determinar que la operación del sistema dependa de la voluntad de cada uno de los miembros permanentes. Las disposiciones del capítulo VII que, como hemos visto, constituyen en sí mismas un importante paso hacia la centralización del cumplimiento forzoso de la ley, deben ser leídas a la luz del artículo 27, párrafo 3, el que les quita mucho de su efecto centralizador. Y, especialmente, las incapacita para el cumplimiento de la función que nos importa por encima de cualquier otra: la imposición de limitaciones efectivas a la lucha por el poder en el campo internacional. Al respecto, vale la pena señalar tres consecuencias del veto.

Ante todo, el veto elimina toda posibilidad de aplicar medidas de cumplimiento forzoso de la ley contra cualquiera de los miembros permanentes. En el caso de ser víctima hipotética de tales medidas, un miembro permanente simplemente vetaría la determinación requerida por el Consejo de Seguridad según el artículo 39, para el que "cualquier amenaza a la paz, ruptura de la paz o acto de agresión" significa la existencia de razones legales para la aplicación de medidas obligatorias de cumplimiento de la ley. Incluso el planteo de tales medidas quedaría bloqueado.

Segundo, si atento al artículo 27, párrafo 3, el Consejo de Seguridad es capaz de poner en funcionamiento la maquinaria coactiva de la Carta, sólo podría aplicarla con respecto a pequeñas y medianas potencias, es decir, a aquellas que no forman parte de los miembros

permanentes del Consejo de Seguridad y que, por lo tanto, no pueden interponer el veto contra las medidas coactivas. Pero, en vista del veto que ejercen las grandes potencias, tales medidas contra pequeñas y medianas potencias sólo se aplicarán en circunstancias extraordinarias. Tal como se encuentra conformada la política internacional en la actualidad, muchas de esas potencias están íntimamente alineadas con una u otra de las grandes potencias que dominan la escena internacional. Es muy improbable llevar a cabo una violación del derecho internacional que suscite medidas coactivas previstas en el artículo VII de la Carta sin el apoyo, o al menos la aprobación, de la gran potencia con la que esté alineado. Incluso sin tal alineamiento, ningún cambio en el statu quo entre dos potencias pequeñas en cualquier parte del mundo tendrá directa repercusión en las posiciones de poder relativo de las grandes potencias que son miembros permanentes en el Consejo de Seguridad. La política global y la estrategia militar de nuestro tiempo se encargan de que esto sea inevitable.

Que los miembros permanentes otorguen un consentimiento unánime a medidas de fuerza contra pequeñas o medianas naciones dependerá, por lo tanto, no demasiado de cuestiones de derecho internacional sino, más bien, de las relaciones de poder entre los miembros permanentes. Si estos últimos no se encuentran lanzados a disputas de poder entre sí, es posible que se pongan de acuerdo acerca de medidas coactivas centralizadas. Porque entonces están en condiciones de encarar con relativa ecuanimidad cualquier cambio futuro en las relaciones de poder entre dos naciones beligerantes. Por otra parte, cuando dos o más miembros permanentes se encuentren activamente embarcados en una lucha por el poder, con lo que tales medidas coactivas podrían llegar a afectar sus posiciones de poder, entonces el consentimiento unánime será imposible. Al consentir una medida de este tipo, al menos uno de los miembros permanentes debilitará su propia posición de poder al debilitar la de su amigo o aliado, es decir, la del hipotético objeto de las medidas. Ese miembro permanente debería renunciar a proseguir lo que considera su propio interés nacional. Naturalmente que tal posibilidad debe ser descartada. En todos los casos, la puesta en operación de medidas de cumplimiento forzoso centralizadas según lo que dispone el capítulo VII depende de la voluntad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad actuando individualmente. La centralización de la coacción legal, en amplia medida resuelta por el capítulo VII, es no menos ampliamente anulada por el artículo 27, párrafo 3.

Finalmente, el veto elimina a todos los efectos prácticos las calificaciones mediante las cuales el artículo 51 logra subordinar el derecho a la autodefensa colectiva al sistema coactivo centralizado del capítulo VI. Es difícil imaginar un caso de acción militar colectiva que involucre a varias naciones en el que por lo menos uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no tenga algo que ver con uno u otro bando. Sin embargo, bajo tales circunstancias el requisito de unanimidad de los miembros permanentes, según el artículo 27, párrafo 3, sea que impida al Consejo de Seguridad adoptar cualquier

acción —caso en que las medidas centralizadas de defensa propia continuarían adelante como si Naciones Unidas no existiera— o asegurara de otro modo la aprobación del Consejo de Seguridad para la adopción de medidas descentralizadas, en cualquiera de los casos la amenaza o la realidad del veto le tornaría imposible al Consejo de Seguridad la adopción de medidas coactivas centralizadas independientemente de la presencia de las medidas descentralizadas ya tomadas.

El panorama que presenta la Carta de Naciones Unidas es, por lo tanto, diferente al del derecho internacional común sólo en sus potencialidades legales, difícilmente realizable bajo las presentes condiciones mundiales, aunque no en la actual operación de su sistema de coacción legal. La tarea más importante de un sistema semejante consiste en la imposición de limitaciones efectivas a la lucha por el poder. Naciones Unidas es incapaz de cumplir en absoluto con esta tarea allí donde se le requiere con mayor necesidad: con respecto a las grandes potencias. Ya el artículo 27, párrafo 3, de la Carta pone a las grandes potencias fuera del alcance de cualquier acción coactiva que se tome de acuerdo con la Carta. En lo que tiene que ver con otras naciones, los artículos 51 y 106 de la Carta operan como reservas de largo alcance bajo las obligaciones generales de los artículos 39, 41 y 42. La situación política general, en tanto afecta las relaciones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, junto al artículo 27, párrafo 3, milita contra este último para cualquier acción en el campo de la coacción legal.

#### *La Resolución "Unión para la Paz"*

Estas debilidades del sistema de Naciones Unidas para la seguridad colectiva resultaron obvias cuando debió aplicarse a la agresión de Corea del Norte contra Corea del Sur en junio de 1950. El Consejo de Seguridad fue capaz de aplicar las disposiciones de seguridad colectiva previstas por la Carta contra Corea del Norte sólo en virtud de que la Unión Soviética se había ausentado temporariamente del organismo y, por lo tanto, no podía interponer el derecho de veto. Con el regreso de la Unión Soviética al Consejo de Seguridad, la Asamblea General fue reunida para que organizase la acción colectiva de Naciones Unidas. Las funciones de la Asamblea General con respecto a medidas de seguridad colectiva están limitadas por los artículos 10 y 18 de la Carta a formular recomendaciones a los Estados miembros por dos tercios de la mayoría. Por naturaleza, estas recomendaciones dejan librada a la voluntad del destinatario la circunstancia de aceptarlas o no. Por ello, las medidas de seguridad colectiva tomadas en virtud de tales recomendaciones son completamente descentralizadas.

La experiencia de la guerra de Corea alertó a muchos miembros de Naciones Unidas acerca de la impotencia del Consejo de Seguridad —permanente bajo las presentes condiciones mundiales— para cumplir funciones como organismo de seguridad colectiva. Cualesquiera medidas de seguridad colectiva que Naciones Unidas fueran capaces de to-

mar en un futuro deberían ser tomadas por la Asamblea General. En consecuencia, en noviembre de 1950, la Asamblea General votó la así llamada resolución "Unión para la Paz", la que intenta fortalecer a la Asamblea General como principal organismo para la organización de la seguridad colectiva. Sus cinco puntos principales son:

1) La disposición de que la Asamblea General podrá reunirse dentro de las veinticuatro horas si el Consejo de Seguridad se ve enfrentado a un veto que le impida el ejercicio de su responsabilidad primaria de asegurar la paz internacional y la seguridad.

2) La disposición de que en tales casos, la Asamblea General puede formular recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas colectivas, incluyendo el uso de la fuerza armada.

3) La recomendación de que cada Estado miembro mantenga dentro de sus fuerzas armadas nacionales elementos que puedan ser puestos con rapidez al servicio eventual como unidades de Naciones Unidas.

4) El establecimiento de una Comisión de Observación de la Paz para que estudie e informe sobre cualquier tensión que se produzca en el campo internacional.

5) La creación de un Comité de Medidas Colectivas para que estudie e informe sobre los caminos y medios para fortalecer la paz internacional y la seguridad de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas.

El Comité de Medidas Colectivas ha informado periódicamente a la Asamblea General, la que a su vez ha votado resoluciones aprobando el trabajo de la Comisión y llamando la atención de los Estados miembros sobre él.

En vista del hecho de que la Asamblea General sólo tiene el derecho de recomendar pero no de ordenar a sus Estados miembros, la resolución "Unión para la Paz" y el trabajo del Comité de Medidas Colectivas sólo pueden cumplir con el propósito de fortalecer la voluntad y la capacidad de los miembros para adoptar rápidamente y eficaces acciones en el caso de que la Asamblea General las recomiende. Por lo tanto, es natural que el Comité de Medidas Colectivas se haya preocupado fundamentalmente por estimular las medidas de los Estados miembros, la coordinación de dichas medidas y su apoyo por medio de consejos y medidas supletorias por parte de los organismos especializados de Naciones Unidas.

Por lo tanto, en vista de las limitaciones constitucionales dentro de las que operan, la resolución "Unión por la Paz" y el Comité de Medidas Colectivas no pueden pretender modificar el carácter descentralizado de las medidas de coacción legal que la Asamblea General puede recomendar a sus Estados miembros. Estos permanecen libres como siempre lo han sido, para cumplir o no esas recomendaciones. Estas formas descentralizadas son la verdadera base constitucional sobre la que se asienta la resolución "Unidad para la Paz" y dentro de las que opera el Comité de Medidas Colectivas. La resolución y el Comité ratifican, por así decirlo, esa descentralización y procuran que las acciones coactivas descentralizadas sean tan efectivas como puede serlo ese tipo de acciones.

Por lo tanto, en la actualidad la coacción del derecho internacional sigue siendo tan descentralizada bajo la Carta de Naciones Unidas como en el Pacto de la Liga de las Naciones o en el derecho internacional común. Todos los intentos que se han realizado por dotar al derecho internacional de la efectividad de un sistema legal centralizado han sido anulados por las reservas, calificaciones y las condiciones políticas generales bajo las que actúan las naciones dentro del moderno sistema estatal.

No se han realizado esfuerzos concertados para reformar la función legislativa del derecho internacional. No obstante, se han hecho intentos sucesivos para reformar las funciones judicial y ejecutiva. Contra cada uno de esos intentos, se ha reafirmado el carácter descentralizado del derecho internacional. Por ello, la descentralización parecería estar en la propia esencia del derecho internacional. Y el principio básico que hace inevitable la descentralización debe buscarse en el principio de soberanía.



---

## La Soberanía

### LA NATURALEZA GENERICA DE LA SOBERANIA

Condenar el principio de la soberanía por parte de aquellos que advierten la íntima conexión existente entre este principio y la debilidad de un sistema descentralizado de derecho internacional es un hecho mucho más frecuente que los esfuerzos serios por comprender su naturaleza y la función que desempeña en el moderno sistema estatal. En consecuencia, y pese a los esfuerzos brillantes de unos pocos y notables estudiosos, existe mucha confusión acerca del significado mismo del término, sobre lo que es y no es compatible con la soberanía de una nación.

El concepto moderno de soberanía fue formulado por primera vez a finales del siglo XVI, con referencia al nuevo fenómeno del estado territorial. Se refería en términos jurídicos al hecho político fundamental de esa época: el surgimiento de un poder centralizado que ejercía su autoridad legislativa y ejecutiva dentro de un determinado territorio. Este poder, que primera —aunque no necesariamente— investía a un monarca absoluto, era superior a las otras fuerzas que existían en aquel territorio. En el transcurso de una centuria se convirtió en irrecusable dentro o fuera de ese territorio. En otras palabras, era supremo.

Hacia fines de la Guerra de los Treinta Años, la soberanía como supremo poder sobre un cierto territorio era ya un hecho político, significando la victoria de los príncipes territoriales sobre la autoridad universal del emperador y del papa, por un lado, y sobre las aspiraciones particularistas de los barones feudales, por el otro. El habitante de Francia advirtió que nadie sino el poder real podía dar órdenes y ejecutarlas. Esta experiencia individual del ciudadano francés se repetía en la experiencia del rey de Inglaterra o del rey de España, porque la autoridad suprema del rey de Francia dentro del territorio francés les impedía ejercer su propia autoridad a menos que obtuvieran permiso del propio monarca francés o se lo derrotara mediante la guerra. Por

otra parte, si los reyes de Inglaterra y de España no tenían autoridad en Francia, si tenían un poder exclusivo en sus propios territorios.

Estos hechos políticos, corrientes en la experiencia de los hombres de aquel entonces, no podían ser explicados a través de la teoría medieval del Estado. La doctrina de la soberanía convirtió a estos hechos en una teoría jurídica y logró de este modo la aprobación moral y la apariencia legal necesaria. Ahora el monarca era supremo dentro de su territorio no solo como un hecho político sino también como un hecho jurídico. Era la única fuente de todo el derecho positivo, pero estaba por encima de ese derecho. Era superior a la ley, *legibus solutus*. Sus poderes, sin embargo, no eran ilimitados; él quedaba ligado por la ley divina tal como se revelaba en su propia conciencia y tal como se manifestaba en la razón humana por medio de la ley natural.

La doctrina de la soberanía ha conservado su importancia a través de todo el período moderno de la historia, y el concepto de soberanía popular ha proporcionado al Estado nacional democrático una poderosa arma política. Sin embargo, también ha experimentado reinterpretaciones, revisiones y ataques, especialmente en el campo del derecho internacional. La fuente de estas dudas y dificultades radica en la lógica y aparente incompatibilidad de dos suposiciones que constituyen la esencia del derecho internacional moderno: la presunción de que el derecho internacional impone límites legales a las naciones individuales, y la creencia de que esas mismas naciones son soberanas, esto es, que poseen la suprema autoridad legislativa y ejecutiva, y que por lo tanto no están sujetas a restricciones legales. Pero en realidad la soberanía es incompatible tan sólo con un sistema centralizado, y por ello fuerte y efectivo, de derecho internacional. Pero de ninguna manera es incompatible con un sistema descentralizado, y por consiguiente débil e ineficaz, del orden legal internacional. Por que la soberanía nacional es la fuente misma de esa descentralización, debilidad e ineficacia.

El derecho internacional es un orden jurídico descentralizado en un doble sentido. En primer lugar, sus normas ligan, en principio, a aquellas naciones que las han aceptado. En segundo lugar, muchas de esas normas que son obligatorias en virtud del consentimiento de los Estados, son vagas y ambiguas y además están tan calificadas por condiciones y reservas, que permiten a las naciones individuales un muy alto grado de libertad de acción cuando se les reclama cumplir con una norma del derecho internacional. Mientras que el último tipo de descentralización impone su impronta sobre las funciones judicial y ejecutiva del derecho internacional, el primer tipo es de suprema importancia en el campo de la legislación.

Tan solo un relativamente pequeño número de normas internacionales no deben su existencia al consentimiento de los miembros de la comunidad internacional. Ellas son la precondition lógica de la existencia de todo sistema legal, tales como las normas de interpretación y las que proveen sanciones, o bien el basamento lógico de la existencia de un sistema multiestatal, como por ejemplo las normas que delimitan la jurisdicción de los Estados individuales. Estas reglas de la humanidad son obligatorias para todos los Estados, independientemente

de su consentimiento, y pueden ser llamadas de derecho internacional común o necesario, el *jus necessarium* del moderno sistema estatal. Su fuerza obligatoria no afecta a la soberanía de las naciones individuales. En verdad, ellas hacen posible a la soberanía como un concepto legal posible. Sin el respeto mutuo por el respeto territorial de la nación individual, y sin la ejecución jurídica de ese respeto, el derecho internacional y el sistema estatal basado en ellos, obviamente no podría existir.

Haciendo a un lado estas pocas —comunes y necesarias— normas del derecho internacional, veremos que cada nación individual es la más alta autoridad legislativa en lo que se refiere a las reglas obligatorias del derecho internacional. No hay normas de derecho internacional que sean obligatorias aparte de las que ha creado para sí a través de su consentimiento. No hay autoridad legislativa superior a ella, porque no hay un Estado o grupo de Estados que puedan legislar para él. La descentralización de la función legislativa en el derecho internacional no es, por lo tanto, sino el principio de la soberanía tal como se aplica al problema de la legislación.

Esto, que se aplica exactamente a la función legislativa, con la única limitación antes mencionada, también encuentra su aplicación en las funciones judicial y ejecutiva. La nación individual permanece como autoridad suprema que decidirá cuándo y bajo qué condiciones someterá una disputa a una judicatura internacional, y ninguna otra nación podrá llevarla ante un tribunal internacional sin su consentimiento. El consentimiento puede ser dado en términos generales, pero por lo general hay reservas que hacen generalmente posible evadir esa jurisdicción del tribunal internacional en casos concretos, sin por ello violar el derecho internacional. Aquí nuevamente la descentralización de la adjudicación internacional aparece como otra forma de la soberanía nacional respecto de la función judicial.

Al discutir el problema de la soberanía en el campo de la ejecución de la ley, debemos distinguir dos situaciones. La soberanía de la nación como órgano ejecutivo es igual a la soberanía en el campo de lo judicial; esto es, la decisión de cuándo y cómo iniciar una acción ejecutiva reside en última instancia en la nación individual. Por otra parte, la soberanía de la nación como el objetivo propuesto de una acción ejecutiva, se manifiesta en lo que se ha llamado la "impenetrabilidad" de la nación. Esto es otra forma de decir que, en un territorio dado, sólo una nación puede tener la soberanía —la autoridad suprema— y que ningún otro Estado tiene el derecho de ejecutar actos gubernamentales sobre su territorio sin su consentimiento. Por consiguiente, todas las acciones ejecutivas previstas por el derecho internacional, con excepción de la guerra, se limitan a ejercer presión sobre el gobierno recalcitrante —tales como las protestas diplomáticas, la intervención, las represalias, los bloqueos—, las cuales dejan intacta la soberanía territorial de la nación que viola el derecho. La guerra como medida extrema de ejecución del derecho internacional es la única excepción a esta norma, porque pertenece a la verdadera esencia de la guerra el penetrar en territorio enemigo a la vez que se salvaguarda la "impenetrabilidad" del propio, y el derecho internacional permite a la nación

invasora ejercer derechos de soberanía en el territorio ocupado por fuerzas militares.

Así como la completa descentralización de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva son expresiones de la soberanía, también lo son otros tres principios del derecho internacional que constituyen equivalentes del concepto de soberanía y que incluso pueden considerarse como su consecuencia. Estos principios son la independencia, la igualdad y la unanimidad.

#### **LOS SINONIMOS DE LA SOBERANIA: INDEPENDENCIA, IGUALDAD, UNANIMIDAD**

La independencia significa ese particular aspecto de la autoridad suprema de la nación que consiste en la exclusión de la autoridad de cualquier otra nación. La afirmación de que la nación es la autoridad suprema —esto es, soberana dentro de un determinado territorio— implica lógicamente que es independiente y que no existe una autoridad por encima de ella. Consecuentemente, cada nación es libre de manejar sus asuntos internos y externos a su voluntad, siempre y cuando no esté limitada por un tratado o por lo que anteriormente hemos denominado derecho internacional común o necesario. La nación tiene el derecho de darse la constitución que le plazca, promulgar las leyes que quiera independientemente de sus propios ciudadanos, y elegir cualquier sistema administrativo. Está en libertad de tener cualquier clase de instituciones militares que considere necesarias para los propósitos de su política exterior, la cual, a su vez, es libre de determinar como le parezca conveniente.

Así como la independencia es, en ausencia de tratados que establezcan lo contrario, una cualidad necesaria de todas las naciones, también el deber de respetar esa independencia es una norma necesaria del derecho internacional. A menos que sea abrogada mediante tratados esta norma que prohíbe la intervención comprende a todas las naciones. En 1931 la Liga de las Naciones intervino en contra de un tratado entre Alemania y Austria que establecía una unión aduanera entre ambos. Esta intervención sólo podía justificarse por ciertas estipulaciones del tratado, según las cuales Austria se había obligado a no tomar ninguna medida que pudiera comprometer su independencia. En ausencia de tales obligaciones específicas, por las que la propia Austria había limitado su libertad de acción, hubiese estado en libertad de concluir cualquier tratado con los Estados que quisiera. Para los objetivos de nuestra discusión es importante reconocer no sólo la falta, en el derecho internacional, de limitación alguna sobre la política exterior de las naciones, sino también la obligación positiva a ellas impuesta por el derecho internacional común, de no interferir en la conducción de las relaciones exteriores de todas las otras naciones.

La igualdad no es más que un sinónimo de la soberanía, apuntando a un particular aspecto de ella. Si todas las naciones tienen autoridad suprema dentro de sus territorios, ninguna puede someterse a otra en el ejercicio de esa autoridad. Ninguna nación tiene el derecho, en ausen-

cia de obligaciones contractuales que se opongan a ello, de indicar a otra qué leyes debe promulgar y ejecutar, ni, mucho menos, promulgarlas y ejecutarlas en territorio ajeno. Siendo soberanas, las naciones no pueden someterse a un poder legislativo o administrativo que opera directamente sobre su territorio. El derecho internacional es un derecho entre entidades coordinadas, no subordinadas. Las naciones están subordinadas al derecho internacional, pero no la una a la otra; en otras palabras, ellas son iguales. Cuando el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas declara que "la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros", este lenguaje redundante enfatiza la importancia que atribuye al principio de la soberanía y de su lógico corolario: el principio de igualdad.

Del principio de igualdad se deriva una norma fundamental del derecho internacional, la que es responsable de la descentralización de la función legislativa y, en cierta medida, de la función ejecutiva: la norma de la unanimidad. Significa que, con referencia a la función legislativa, todas las naciones son iguales, independientemente de su tamaño, población y poder. En cualquier conferencia internacional creada por el derecho de la comunidad internacional, el voto de Panamá cuenta tanto como el voto de Estados Unidos, y los votos de ambos son necesarios para que las nuevas reglas del derecho internacional rijan para ambos. Si fuera de otra manera, una nación grande y poderosa podría usar su preponderancia para imponer obligaciones legales sobre una nación pequeña y débil sin el consentimiento de ella. La nación de mayor poder podría llegar a ejercer la autoridad suprema dentro del territorio de la nación pequeña, destruyendo la soberanía de esta última. Bajo todas las circunstancias, la regla de la unanimidad otorga a cada nación participante de las deliberaciones el derecho de decidir por sí misma se desea o no verse obligada por la decisión de la conferencia. Como quiera que el consentimiento de todas las naciones participantes es requerido para dar validez legal a tales decisiones, cada nación tiene el derecho de vetar esa decisión: de manera total votando en contra, o rehusando su consentimiento.

Luego, el veto tiene, en contraste con la estricta regla de la unanimidad, no sólo la consecuencia de liberar a la nación que disiente de cualquier obligación legal que provenga de dicha decisión, sino también la de detener por completo los procesos legislativo y ejecutivo. Así como la regla de la unanimidad es una consecuencia lógica de la soberanía, no puede decirse lo mismo del veto. La regla de la unanimidad declara: sin mi consentimiento vuestra decisión no me obliga. El veto dice: sin mi consentimiento no existe decisión alguna. En otras palabras, el veto confronta a las naciones participantes en las deliberaciones con la alternativa de mostrarse de acuerdo con una decisión colectiva a la que todos han adherido, o bien de no contar con decisión alguna. Con respecto a esta función dual, a la vez destructiva y creativa, el veto es más que una mera manifestación de la soberanía. Volveremos sobre este punto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véanse capítulos 27 y 30.

### LO QUE LA SOBERANÍA NO ES

Después de haber aprendido lo que es la soberanía, veamos ahora lo que la soberanía no es, aunque frecuentemente se cree que es.

1. La soberanía no consiste en la libertad de restricciones legales. La cantidad de obligaciones legales por las cuales la nación limita su libertad de acción no afecta, como tal, a su soberanía. El conocido argumento según el cual un determinado tratado impondría a una nación obligaciones tan onerosas que destruirían su soberanía es, ciertamente, carente de sentido. No es la cantidad de restricciones legales lo que afecta su soberanía sino su calidad. Una nación puede aceptar cualquier cantidad de restricciones y aun permanecer soberana, entendiendo que estas restricciones legales no afecten su condición de suprema autoridad legislativa y ejecutiva. Pero una sola estipulación legal que afecte a esa autoridad es en sí misma suficiente para destruir la soberanía de la nación.

2. La soberanía no consiste en librarse de las estipulaciones del derecho internacional sobre todos esos asuntos que normalmente quedan bajo la discreción de las naciones en lo individual o, que tal como lo señalan el artículo 15, párrafo 8 del Pacto de la Liga de las Naciones<sup>2</sup> y el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, quedan bajo la jurisdicción interna de las naciones en lo individual. La relación entre los asuntos que reglamentan el derecho internacional y aquéllas que no le conciernen es fluida. Depende de la política que sigue cada nación en lo individual y del desarrollo del derecho internacional. Por lo tanto, es erróneo afirmar, por ejemplo, que la reglamentación internacional de las políticas inmigratorias de las naciones en lo individual sería incompatible con su soberanía. Esto sería cierto solamente para las reglamentaciones internacionales que las naciones no hubieran consentido previamente. La firma de tratados internacionales relativos a asuntos inmigratorios no afectaría la soberanía de las naciones contratantes.

3. La soberanía no significa una igualdad de derechos y obligaciones bajo el derecho internacional. Grandes desigualdades a este respecto pueden ir mano a mano con la soberanía. Los tratados de paz frecuentemente imponen fuertes limitaciones a los vencidos referentes al monto y calidad de su organización militar, armamentos, fortificaciones, reparaciones, política económica, y la dirección de los asuntos exteriores en general. No por ello la nación derrotada se ve privada de su soberanía. Alemania, Austria, Hungría y Bulgaria permanecieron como Estados soberanos pese a las desiguales obligaciones jurídicas que les impusieron los tratados de paz de 1919. Lo mismo puede decirse de los tratados de paz con otras naciones, tales como Checoslovaquia, Polonia y Rumania, por las obligaciones especiales contraídas concier-

tes al tratamiento dado a determinadas minorías raciales o religiosas de su ciudadanía. Rumania, junto con Bulgaria, Montenegro y Serbia, quedó sometida a obligaciones internacionales semejantes por el mismo tratado que en 1878 la reconoció como una nación soberana. Es frecuente que algunas naciones, obligadas a cumplir con obligaciones legales de las que otras naciones se ven eximidas, hayan invocado los principios de la soberanía y la igualdad a fin de justificar sus demandas para derogar esas cargas jurídicas. Pero el problema en tales casos siempre ha sido la revisión de los tratados, no la soberanía.

4. La soberanía no significa la independencia real en asuntos políticos, militares, económicos o tecnológicos. La actual interdependencia de las naciones en estas materias y la dependencia actual —política, militar y económica— que ciertas naciones tienen de otras, hace difícil si no imposible que algunas de ellas sigan una política independiente tanto interna como exterior, si bien ello no afecta normalmente su autoridad suprema legislativa y ejecutiva dentro de su territorio, esto es, lo que constituye su soberanía.<sup>3</sup> Incluso puede hacerse imposible, debido a las condiciones reinantes, el promulgar y ejecutar esa clase de leyes con las que quisieran poder contar y que naciones más poderosas sí pueden promulgar y ejecutar. Pero su autoridad, dentro de los límites de sus obligaciones bajo el derecho internacional, para promulgar y ejecutar las leyes que les plazca no por ello queda abrogada. La desigualdad real de las naciones y su mutua dependencia no tienen ninguna relevancia en el status legal llamado soberanía. Panamá es una nación tan soberana como Estados Unidos, pero la elección que el primero tiene para sus políticas y sus leyes es mucho más limitada que la del segundo.

### COMO SE PIERDE LA SOBERANÍA

¿Bajo qué condiciones, entonces, pierde una nación su soberanía? ¿Cuáles son las normas del derecho internacional y la clase de instituciones internacionales por ellas creadas, que son realmente incompatibles con la soberanía? ¿Dónde se halla la línea divisoria entre las desigualdades legales y efectivas que dejan intacta la soberanía, y aquéllas que deterioran la autoridad nacional y destruyen su independencia?

En términos teóricos, la respuesta a estas preguntas no presenta dificultades. La soberanía es la autoridad legal suprema de la nación, que puede promulgar y ejecutar la ley dentro de un cierto territorio y que, por lo tanto, debe contar con la independencia de la autoridad de cualquier otra nación, y con la igualdad dentro del derecho internacional. De ello se deduce que la nación pierde su soberanía cuando es colocada bajo la autoridad de otra nación, pues sería ésta la que ejer-

<sup>3</sup> Para la situación extrema en la que se pierde la soberanía, véase en este mismo capítulo el apartado "Voto mayoritario en las organizaciones internacionales".

<sup>2</sup> Su texto se encuentra en el capítulo 18, apartado "Seguridad colectiva", nota 6.

cería la autoridad suprema, la de promulgar y ejecutar las leyes dentro del territorio de aquélla. La soberanía puede, pues, perderse de dos maneras diferentes.

Una nación puede aceptar obligaciones legales que le otorgan a otra la autoridad final sobre su capacidad de promulgar y ejecutar las leyes. La nación A perderá su soberanía si concede a la nación B el derecho de vetar cualquier legislación promulgada por sus propias autoridades constitucionales, o bien la ejecución de cualquier ley que debiera serlo por sus propios órganos ejecutivos. En este caso, el gobierno de A permanece como la única autoridad que promulga y ejecuta las leyes y que actúa dentro de su territorio, pero ya no es supremo, puesto que a su vez está sujeto al control del gobierno de B. A través del ejercicio de este control, el gobierno de B se convierte en la autoridad suprema y, por lo tanto, en soberano dentro del territorio de A.

La otra manera mediante la cual puede perderse la soberanía consiste en la pérdida de lo que hemos llamado la "impenetrabilidad" del territorio nacional. Aquí el gobierno de A se ve reemplazado en su autoridad legislativa y ejecutiva por el gobierno de B, quien a través de sus propios agentes lleva a cabo dichas funciones dentro del territorio de A. El gobierno de éste, que ha perdido toda autoridad dentro de su territorio, sobrevive sólo en nombre y apariencia, mientras que las reales funciones gubernativas son cumplidas por los agentes de B.

De todas formas, grandes dificultades entorpecen la aplicación de estos niveles abstractos a situaciones reales y problemas concretos. En el origen de estas perplejidades que atienden al problema de la pérdida de la soberanía hallamos el divorcio, propio de la teoría política y contemporánea legal, entre el concepto de soberanía y la realidad política a la que se supone que el concepto otorga expresión legal.

Hoy en día, tanto como cuando el concepto apareció en el siglo XVI, la soberanía indica un hecho político. Este hecho es la existencia de una persona o grupo de personas quienes, dentro de los límites de un territorio dado, son más poderosas que cualquier otra persona o grupo de personas, y cuyo poder, institucionalizado como si debiera perdurar, se manifiesta como la autoridad suprema en materias legislativa y ejecutiva dentro de su territorio. De este modo los monarcas absolutos del siglo XVI y siguientes constituían la autoridad suprema—esto es, eran soberanos— dentro de sus territorios, no como una especulación teórica o interpretación jurídica, sino como un hecho político. Eran más poderosos que el Papa y el Emperador, por una parte, y que los barones feudales por la otra, y por ello eran capaces de dictar y de aplicar leyes sin interferencias ni de unos ni de otros.

De modo similar, el gobierno federal es hoy día soberano en el territorio de los Estados Unidos; no hay ninguna autoridad supranacional que pueda desafiar su poder, ni hay autoridades seccionales o funcionales dentro de su territorio que puedan pensar en hacerlo. Esta soberanía, no menos que la del monarca francés en el siglo XVI, es el resultado de la distribución actual del poder dentro del Estado. Es, pues, primariamente, el resultado de la victoria de la Unión sobre la Confederación en la guerra civil. Si la autoridad suprema del gobierno

federal dentro del territorio de los Estados Unidos hubiese de ser cercenada por organizaciones políticas o económicas lo bastante fuertes como para legislar por sí mismas e imponer sus leyes sin un control eficaz por parte del gobierno federal, podría surgir una situación similar a la que enfrentó el emperador del Sacro Imperio Romano cuando a fines del medioevo los Estados territoriales sustituyeron su propia autoridad suprema por la de él. Estados Unidos podría dividirse entonces en un número de unidades funcionales o territoriales que serían actualmente soberanas aunque el gobierno federal retuviera por algún tiempo, y como el emperador, los atributos legales y el prestigio de un poder soberano.

Cuatro conclusiones pueden extraerse de la exposición anterior:

1. La ubicación de la soberanía depende de un doble examen: a) ¿en qué aspectos el gobierno de un Estado es controlado legalmente por otro gobierno? y b) ¿qué gobierno desempeña realmente funciones gubernamentales dentro del territorio del Estado?

2. La ubicación de la soberanía es materia de juicio político tanto como lo es de interpretación legal.<sup>4</sup>

3. La ubicación de la soberanía puede ser temporalmente suspendida si la actual distribución de poder dentro de un territorio permanece indecisa.

4. La soberanía sobre el mismo territorio no puede residir simultáneamente en dos autoridades distintas; en otras palabras, la soberanía es indivisible.

A la luz de estas cuatro conclusiones, el análisis de un cierto número de situaciones históricas nos ofrecerá una prueba para valorar la utilidad del concepto de soberanía desarrollado en estas páginas, en vista de la fundamental cuestión sobre cuáles obligaciones internacionales son compatibles con la soberanía, y cuáles no lo son.

1. Antes de la declaración de la independencia de la India en 1947, las relaciones entre los Estados indios y Gran Bretaña estaban reguladas por tratados. Al mismo tiempo que garantizaban la independencia interna de estos Estados, los tratados daban a Gran Bretaña el derecho de protegerlos en contra de la agresión, de administrar sus asuntos exteriores, y de supervisar su administración interna. Aunque muchos de estos gobiernos tenían un control virtualmente completo dentro de sus territorios, ellos estaban, de hecho, bajo el total control del gobierno británico y, por consiguiente, no eran soberanos. Tanto los tribunales británicos como los de la India así lo habían decidido.

2. Es instructivo contrastar esta situación con la llamada Enmienda Platt, incorporada al tratado de La Habana en 1901 entre los Estados Unidos y Cuba. La Enmienda obligaba a Cuba a no tomar parte en ningún tratado internacional que pudiera poner en peligro su independencia, o que cediera el control sobre una porción del territorio cubano a cualquier potencia extranjera. Cuba no debía contraer deudas públicas

<sup>4</sup> Cf. Juez Holmes en el caso *American Banana Co. vs. United Fruit Co.*, 213 U.S. 347 a 358, 1909, "la soberanía es un hecho puro"; y en *The Western Maid*, 257 U.S. 419 a 432, 1921, "La soberanía es una cuestión de poder y ningún humano es ilimitado".

que no pudieran cubrirse por medio de sus ingresos ordinarios. Debería proveer de lo necesario para la sanidad de sus ciudades a fin de prevenir la recurrencia de epidemias o enfermedades infecciosas. Y debería vender o alquilar a los Estados Unidos las tierras necesarias para la instalación de bases navales o estaciones carboneras en ciertos puntos a fijar en acuerdo con el presidente de los Estados Unidos. Estas disposiciones limitaron en muy alto grado la libertad de acción del gobierno aquel país tanto en asuntos internos como externos, y hasta lo obligaron a ceder su soberanía sobre ciertas partes del territorio cubano. Pero mientras ellas no sustituyeron al gobierno cubano por el norteamericano como la suprema autoridad legislativa y ejecutiva en el resto del territorio cubano, estas disposiciones no afectaron la soberanía de Cuba como tal.

La situación no es tan sencilla con respecto al artículo 3 del Tratado de La Habana, el cual dice que "... el gobierno de Cuba consiente que los Estados Unidos puedan ejercer el derecho de intervenir para preservar la independencia de Cuba, el mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de la vida, de la propiedad y de la libertad individual...". Esta disposición dio al gobierno de Estados Unidos el derecho de posesionarse del gobierno de Cuba y destruir así la soberanía cubana, dentro de condiciones tan generales que dejaban una latitud sin límites para el accionar de Estados Unidos en este aspecto. Si el gobierno de este país hubiera querido aprovechar al máximo este derecho y establecer su control permanentemente sobre el gobierno de Cuba, ésta no hubiera tenido más soberanía que la de los Estados indios bajo la dominación británica. Si Estados Unidos, por otra parte, nunca hubiera utilizado el derecho estipulado en el artículo 3 del Tratado de La Habana, la soberanía de Cuba hubiese permanecido intacta; porque entonces el gobierno cubano, en su accionar legislativo y ejecutivo, habría quedado permanentemente libre de control exterior. Habría permanecido como la autoridad suprema dentro del territorio nacional, independientemente de la posibilidad legal de un control extranjero.

En la realidad, sin embargo, Estados Unidos utilizó el derecho obtenido bajo el artículo 3 del Tratado de La Habana y sometió al territorio cubano a ocupación militar desde 1906 a 1909. Durante ese período la autoridad suprema dentro del territorio cubano fue ejercida por las fuerzas armadas de Estados Unidos. El gobierno de Cuba, por lo tanto ya no era soberano. En cuanto a si recobró su soberanía inmediatamente después de la evacuación de las tropas norteamericanas en 1909, es una pregunta cuya respuesta depende de la evaluación de las intenciones políticas futuras de Estados Unidos con respecto a Cuba. Podría ser totalmente afirmativa solo si el gobierno de Estados Unidos hubiera dejado bien en claro en 1909 que en lo futuro se abstendría de hacer uso del artículo 3 del Tratado de La Habana. En ausencia de semejante aclaración respecto a sus futuras intenciones, la respuesta a nuestra pregunta, en 1909, podría girar en torno a conjeturas sobre cuál sería la Política de Estados Unidos. ¿Iria Estados Unidos a seguir una política de abstención pese a su derecho contractual de intervenir en los asuntos cubanos? Entonces la soberanía habría retornado al gobierno de

Cuba. Por otra parte, ¿contaba Estados Unidos con recurrir al artículo 3 del Tratado de La Habana a fin de decidir en última instancia y a su favor todas las diferencias importantes surgidas entre ella y Cuba? Entonces la autoridad suprema dentro del territorio de Cuba habría pasado a Estados Unidos. La cuestión se resolvió de manera definitiva sólo con el Tratado del 31 de mayo de 1934, que abrogó el artículo 3 del Tratado de La Habana y restableció inequívocamente la soberanía del gobierno de Cuba.

El ejercicio de la soberanía es, entonces, un hecho político, definido y circunscrito dentro de términos legales. Su precisión puede depender de cambios graduales en el ejercicio del poder político de un gobierno a otro. Puede percibirse a través de la valoración de la situación política más bien que a través de la interpretación de textos jurídicos.<sup>3</sup>

3. Hemos indicado antes que la cantidad de obligaciones legales con las que una nación se ata en sus relaciones con otras naciones no puede, como tal, afectar su soberanía. Esta declaración requiere de cierta elaboración a la luz de la explicación anterior. Si bien es cierto que una nación no puede perder su soberanía por limitaciones a su libertad de acción a través de la conclusión de un gran número de tratados internacionales, sí habrá perdido su soberanía si su libertad de acción ya no comprende esas fundamentales funciones legislativas y ejecutivas sin las cuales ningún gobierno puede, bajo las condiciones contemporáneas, mantener su autoridad dentro del territorio nacional. En otras palabras, no es la cantidad de los compromisos jurídicos sino su influencia sobre la calidad del control político del gobierno lo que determina el problema de la soberanía.

Un eficaz control internacional de la energía atómica, en vista de su actual importancia militar y de la futura importancia económica y social, tornaría poderosa a la agencia que ejercitara el control superior dentro del territorio de su operatividad. Como un tipo de hecho político, dicha agencia ejercería la autoridad suprema dentro del territorio en cuestión; el control sería supranacional más que internacional. Los gobiernos nacionales, por más grande que fuese su autonomía en todos los terrenos, excepto el de la energía atómica, habrían perdido su soberanía.

Dos ejemplos históricos aclararán este problema; la relación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y los otros Estados miembros de Naciones Unidas, y la posición de las naciones individuales respecto de las desviaciones del principio de unanimidad en los organismos internacionales que no sean el Consejo de Seguridad.

<sup>3</sup> El valor del criterio desarrollado en el texto bien puede ser probado con el análisis de países tales como los de la Comunidad Británica, Egipto y Filipinas en distintos periodos de su historia.

### El voto mayoritario en los organismos internacionales

Se ha dicho con frecuencia —teniendo a la vista el párrafo 3 del artículo 27 de la Carta de Naciones Unidas— que mientras los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han conservado su soberanía, los otros miembros de Naciones Unidas la han perdido. El texto del párrafo 3 del artículo 27 se presta a tal interpretación, porque aunque se refiere a las relaciones entre los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad, y entre los miembros del Consejo de Seguridad y los demás miembros de Naciones Unidas, el principio de la mayoría sustituye al principio de unanimidad. Dicho de otro modo, "el voto afirmativo de siete miembros, incluso los votos afirmativos de los miembros permanentes" del Consejo de Seguridad obliga a todos los miembros del Consejo de Seguridad así como a todos los miembros de Naciones Unidas. Si tal voto mayoritario significara trasladar el instrumental de cumplimiento de la ley de manos de los Estados individuales a las de Naciones Unidas para ser aplicado contra los miembros recalcitrantes, el Consejo de Seguridad tendría indudablemente una autoridad suprema sobre los Estados miembros que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sería él, en lugar de los gobiernos de esos Estados, el soberano. Si este resultado es legalmente posible en virtud del párrafo 3 del artículo 27, en conjunción con los artículos 39, 41, 42 de la Carta,<sup>6</sup> su actual realización depende de tres condiciones políticas; ninguna de ellas existe por ahora, y no es probable que existan simultáneamente en un futuro previsible.

Primero, debe haber unanimidad como manifestación legal de armonía política entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a fin de que éste exista como un órgano para el cumplimiento de la ley. En segundo lugar, las fuerzas militares que los Estados miembros convienen, de acuerdo con los artículos 43 y siguientes, en poner a disposición del Consejo de Seguridad, deben ser bastantes para permitir a las fuerzas de las Naciones Unidas contar en cualquier lugar con una incuestionable superioridad sobre las fuerzas contraventoras de la ley. Las fuerzas militares del mundo, en otras palabras, deben estar distribuidas de tal modo que las fuerzas de Naciones Unidas sean más fuertes que las de cualquier nación o de cualquier posible combinación de naciones. En tercer lugar, cada Estado miembro debe cumplir con sus obligaciones bajo la Carta, y en especial en lo que se refiere a los acuerdos militares, con buena fe. Debe sacrificar sus intereses nacionales al bien común de Naciones Unidas tal como fue definido por el Consejo de Seguridad. Si estas condiciones se realizaran hoy o fuese posible su realización en un futuro previsible, podríamos sin duda afirmar que la Carta de Naciones Unidas ha eliminado, o está en vías de eliminar, la soberanía nacional de aquellos Estados miembros que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

<sup>6</sup> El texto de estas disposiciones puede verse en el Apéndice.

Del mismo modo, frecuentemente se formula el punto de vista de que la representación desigual y la decisión mayoritaria en los organismos internacionales son incompatibles con la soberanía de las naciones participantes. Fue este argumento el que derrotó todas las propuestas para el establecimiento de una verdadera corte internacional, presentadas en las dos conferencias de La Haya. Se usó marcadamente para evitar que Estados Unidos se uniera a la Liga de las Naciones y a la Corte Permanente de Justicia Internacional. Pero aquí también una afirmación tan generalizada requiere ser acotada por precisiones políticas. Gracias a estas precisiones podemos ver que la representación desigual y la norma de la mayoría pueden o no ser compatibles con la soberanía. La respuesta depende de si esta desviación de la regla de la unanimidad puede o no transferir la autoridad suprema del gobierno nacional al organismo internacional.

Aparte de la Corte Internacional de Justicia, donde, como hemos visto, el principio de unanimidad es de imposible realización, existe un considerable número de agencias internacionales que desempeñan funciones legislativas, administrativas y ejecutivas, y que se apartan del principio de igual representación y de unanimidad. Las comunidades europeas han permitido la representación desigual y también, en gran medida, los votos mayoritarios diferentes. Muchas organizaciones internacionales determinan el poder de voto de sus miembros sobre la base de sus contribuciones financieras. Sobre la base de esta convención el Instituto Internacional de Agricultura dio a Gran Bretaña 22 votos, a los Estados Unidos 21, a Francia 19, etc. Los acuerdos internacionales que crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento equiparan el poder de voto con las contribuciones financieras. Como resultado de esto, Estados Unidos tiene en ambas organizaciones más de cien veces los votos que tiene el miembro más débil, en cuanto a poder de voto. De la misma manera, encontramos disposiciones en pro de la regla de la mayoría en la Unión Postal Universal, la Comisión Internacional del Danubio, la Organización de Agricultura y Alimentación, la Organización de Aviación Civil Internacional, el Consejo Económico y Social, y el Consejo de Fideicomiso de Naciones Unidas. De acuerdo con el artículo 18 de la Carta de Naciones Unidas, cada miembro de la Asamblea General tendrá un voto, y las decisiones serán tomadas por una mayoría de los miembros presentes y votantes. Aquellas decisiones que el párrafo 2 de dicho artículo califica como "cuestiones importantes" requieren una mayoría de dos tercios.

En su composición y en su procedimiento de votación, el Consejo de Seguridad marca una excepción al principio de la igualdad de representación. De acuerdo con el artículo 27, cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto, y las decisiones sobre asuntos de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve de sus quince miembros. Pero según el principio de la representación permanente, el artículo 23 otorga a China, Francia, Gran Bretaña, Unión Soviética y Estados Unidos una preponderancia automática en las decisiones del Consejo de Seguridad sobre los diez miembros no permanentes electos

periódicamente por la Asamblea General. Esta preponderancia se ve considerablemente incrementada por el derecho de los miembros permanentes de vetar las decisiones fuera de procedimiento del Consejo de Seguridad, tal como lo establece el párrafo 3 del artículo 27.

La evaluación de las consecuencias que estas excepciones del principio de igual representación tienen sobre la soberanía de las naciones implicadas debe, asimismo, guiarse por el criterio de dónde, a consecuencia de estas excepciones, se halla la suprema autoridad legislativa y ejecutiva dentro del territorio de estas naciones. Lo que es decisivo en este aspecto, también, no es la diversidad y cantidad de asuntos y organizaciones donde una nación pueda hallarse en minoría de votos, sino la calidad de esos asuntos. Aquí, nuevamente, la prueba debe ser cualitativa y no cuantitativa. El hecho de que una nación se encuentre bajo la obligación legal de cumplir con una decisión mayoritaria tomada en una organización internacional con respecto a tarifas postales en correo internacional, no afecta su calidad como la suprema autoridad legislativa dentro de su territorio nacional. La nación ha consentido en renunciar a su libertad de acción en aquellas cuestiones en que, en virtud de su soberanía, esa libertad de acción existiría en ausencia de tal consentimiento. Pero no ha renunciado a su soberanía.

La nación hubiera renunciado a su soberanía si hubiese consentido en someterse a un voto mayoritario en un organismo internacional que actuara en temas tales como reformas a la constitución, la declaración de guerra y la conclusión de la paz, tamaño, composición y actividades de sus fuerzas armadas, composición del gobierno y política financiera. Luego, y en virtud de ese acuerdo internacional que establece el dominio de la mayoría, el poder político decisivo se habría trasladado del gobierno nacional al organismo internacional. No sería ya el gobierno nacional sino el organismo internacional el que detentaría el poder supremo y, por lo tanto, quien ejercería la autoridad suprema legislativa y ejecutiva dentro del territorio nacional.

Debe ser obvio, según lo que ya hemos dicho, que en ningún caso ocurren en la escena internacional desviaciones a la regla de la unanimidad que afecten a la soberanía del Estado individual. La judicatura internacional se ve rodeada por elaboradas salvaguardas que impiden que aquellas cuestiones de importancia política sean decididas por el voto mayoritario de un tribunal internacional. El voto mayoritario en los organismos internacionales administrativos es capaz de disponer en materias puramente técnicas, materias que no tienen ninguna significación en la distribución del poder entre los gobiernos nacionales o entre los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. El voto mayoritario en la Asamblea General de Naciones Unidas tiene el carácter de una recomendación y, por lo tanto, no es obligatorio para los miembros. La decisión estrictamente mayoritaria, acordada en el artículo 27, párrafo 2 de la Carta, se refiere sólo a asuntos de procedimiento que no afectan la autoridad suprema de los Estados miembros dentro de sus territorios. La capacidad potencial para superponerse a las soberanías nacionales que tiene el Consejo de Seguridad, y que

está legalmente implícita en el artículo 27, párrafo 3, es, como hemos visto, imposible de realización en el presente o en un futuro previsible.

### ¿ES DIVISIBLE LA SOBERANÍA?

Nuestra exposición nos ha conducido al último y quizás el más importante de los falsos conceptos que han oscurecido el problema de la soberanía en el mundo moderno: la creencia de que la soberanía es divisible. Aclarar esta confusión nos puede ayudar a comprender el papel de la soberanía, y el del derecho internacional en general, dentro de la política internacional contemporánea. Oímos decir, una y otra vez, que debemos "abandonar parte de nuestra soberanía" a una organización internacional en bien de la paz mundial; que debemos "compartir" nuestra soberanía con tales organizaciones; que ellas tendrían una "soberanía limitada" mientras el país conservaría la sustancia de ella, o viceversa; que existe la "cuasi soberanía" y los Estados "semi-soberanos". Intentaremos demostrar que la concepción de una soberanía divisible es contraria a la lógica y políticamente irrealizable, pero que es un significativo sintoma de la discrepancia entre las relaciones reales y las pretendidas que existen entre el derecho internacional y la política internacional en el moderno sistema estatal.

Si la soberanía significa autoridad suprema, es claro que dos o más entidades —personas, grupos de personas, organismos— no pueden ser soberanos dentro de un mismo tiempo y espacio. El que es supremo es por lógica necesidad superior a todos los demás; no puede tener un superior ni un igual a su lado. Si el presidente de Estados Unidos es el comandante en jefe de las fuerzas armadas, es lógicamente absurdo afirmar que cualquier otra persona, digamos el secretario de Defensa, comparte esa suprema autoridad sobre las fuerzas armadas. La constitución puede dividir esta autoridad suprema entre dos funcionarios siguiendo líneas diferentes, tal como en la doctrina medieval la autoridad suprema se dividía entre el emperador y el papa; el presidente podría, entonces, tener la autoridad suprema sobre la organización y el mantenimiento de las fuerzas armadas y el secretario de Defensa sobre las operaciones militares. Si esta fuera la real distribución de la autoridad y de las funciones, nadie podría ser comandante en jefe pues nadie tendría esa completa autoridad sobre las fuerzas armadas. El rango de comandante en jefe no podría lógicamente existir, sea porque el presidente dirija las fuerzas armadas con autoridad final, o lo haga alguna otra persona, o porque nadie lo haga. Estas alternativas son lógicamente concebibles, aunque no todas, como veremos, son políticamente factibles. Pero que el presidente junto con cualquier otro funcionario comanden las fuerzas armadas con autoridad final es al mismo tiempo lógicamente insostenible y políticamente irrealizable.

La consideración de las actuales funciones políticas cumplidas por la autoridad soberana dentro del Estado pondrá en claro que soberanía no puede ser dividida. La soberanía significa una autoridad suprema



legislativa y ejecutiva. En otras palabras, esa autoridad que es soberana dentro del Estado, en caso de disensiones entre los diferentes factores legislativos tiene la responsabilidad de tomar la decisión final obligatoria, la cual, en caso de una crisis en la aplicación de una ley, tales como una revolución o la guerra civil, tiene la responsabilidad final para imponer las leyes del país. Esa responsabilidad debe descansar en alguna parte o en ninguna. Pero no puede estar aquí y allá al mismo tiempo. Tal como dijo el juez Sutherland en el juicio *United States vs. Curtiss Wright Export Corporation*: "Una soberanía política no puede perdurar sin la existencia de una autoridad suprema en alguna parte. La soberanía no puede quedar en suspenso".<sup>7</sup> Si no aparece en ninguna parte —y hay constituciones, como la de la Cuarta República Francesa, que no parecen asignarle ningún lugar— en tiempos de crisis constitucional una de las autoridades constitucionales usurpará esa responsabilidad, como lo hizo el ejército francés en 1958, o bien la revolución investirá a alguien, un Napoleón o un Consejo de Comisarios del Pueblo, con la autoridad suprema para encargarse de poner fin al caos y restablecer el orden y la paz. Si el lugar donde se halla la soberanía parece quedar en suspenso porque la constitución se presta a diferentes interpretaciones en este punto, habrá una lucha, política o militar, entre los pretendientes a la autoridad suprema, que decidirá la cuestión de una forma u otra. El conflicto entre el gobierno federal de Estados Unidos y los gobiernos de los Estados, que desembocó en una guerra civil que decidió la cuestión en favor del gobierno federal, es un ejemplo clásico de esta situación.

La sencilla verdad de que una soberanía dividida es lógicamente absurda y políticamente impracticable nunca fue puesta en duda por los miembros de la Convención Constituyente de 1787, salvo una excepción.<sup>8</sup> Aquellos que consideraban que la soberanía debía estar a cargo de los Estados, como aquellos que deseaban que estuviera en el gobierno central, estaban convencidos de que debería residir en unos o en otros, pero no ser dividida entre ambos. "Considero un punto fundamental —escribió Madison a Randolph el 8 de abril de 1787— que una independencia particular de los Estados es absolutamente irreconciliable con la idea de una soberanía conjunta".<sup>9</sup> "Se nos ha dicho —declaró James Wilson en la Convención— que puesto que cada Estado es soberano, todos son iguales. Del mismo modo cada hombre es un soberano sobre sí mismo, y todos los hombres son por lo tanto naturalmente iguales. ¿Puede él conservar su igualdad cuando llega a ser miembro de un gobierno civil? No puede. Como muy poco puede un Estado soberano cuando es miembro de un gobierno federal. Si el Estado de Nueva Jersey no abandona su soberanía, es inútil hablar de gobierno".<sup>10</sup> En palabras de Hamilton, "Dos soberanías no pueden coexistir dentro

de los mismos límites".<sup>11</sup> El mismo punto fue tomado más tarde por John C. Calhoun en defensa de la soberanía de los Estados. "Pero, cómo la soberanía, el poder supremo, puede dividirse, cómo el pueblo de varios Estados puede ser en parte soberano y en parte no soberano, en parte supremo y en parte no supremo: es imposible concebirlo. La soberanía es algo total; dividirla es destruirla".<sup>12</sup> "A pesar de todo lo que ha sido dicho, sostengo que la soberanía es de naturaleza indivisible. Es el poder supremo dentro del Estado y podemos hablar de media soberanía con el mismo fundamento con que podemos hablar de medio cuadrado o medio triángulo. Es un gran error confundir el ejercicio de los poderes soberanos con la propia soberanía o la delegación de tales poderes con el sometimiento de ellos".

Fue Madison, sin embargo, quien señaló el elemento cualitativo de la autoridad política, en contraste con el "mayor o menor grado" de las obligaciones provenientes de un tratado, como la característica soberanía de quienes le están subordinados. Madison declaró en la Convención:

La falacia de este razonamiento proviene de comparar la igualdad de Estados soberanos en la formación de meros pactos, en los que se especifican ciertos deberes a los que las partes contratantes estarán obligados, y ciertas reglas según las cuales sus ciudadanos serán recíprocamente gobernados en sus tratos, con un pacto cuya autoridad fue establecida como superior a las partes, y facultada para hacer leyes para su gobierno. Si Francia, Inglaterra y España entraran en un tratado para la regulación del comercio, etc., con el príncipe de Mónaco y cuatro o cinco de los otros pequeños Estados soberanos de Europa, no dudarían en tratarlos como a iguales y en hacer las reglamentaciones perfectamente recíprocas. ¿Pero sería el mismo caso si hubiera que formarse un consejo compuesto de representantes de cada uno de ellos con autoridad y decisión, para emitir moneda, reclutar tropas, fijar el valor de la moneda, etc.?<sup>13</sup>

Las constituciones democráticas, especialmente aquellas que consisten en un sistema de equilibrio y control, han oscurecido a propósito el problema de la soberanía y encubierto la necesidad de fijar de modo definitivo el poder soberano. Pero en tanto es el principal objeto de estas constituciones el crear métodos para la limitación y el control del poder personal, el caso más evidente de una soberanía justamente ubicada es la autoridad irrefrenable del *Leviathan* de Hobbes, fuente no sólo de la ley, sino también de la ética y de las costumbres. De este modo, las doctrinas constitucionales populares, temerosas del poder sin límites de la monarquía absoluta y de los riesgos de un gobierno

<sup>7</sup> 290 U.S. 304 a 316, 317, 1938.  
<sup>8</sup> La excepción es el Dr. William S. Johnson. Véase *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, vol. V de los *Debates de Elliot*, Washington, 1845, pág. 221.  
<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 107.  
<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 177.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 202; Cf. también pág. 190. El mismo punto de vista es formulado por el Dr. Johnson, quien dice, en contraste con su observación registrada en la nota 8, que la soberanía "no puede ser más que una dentro de la misma comunidad". *Ibid.*, pág. 448.

<sup>12</sup> *The Works*, John C. Calhoun, vol. 1 (The General Assembly of the State of South Carolina, 1851), pág. 146.

<sup>13</sup> *Loc. cit.*, vol. 2 (The General Assembly of the State of South Carolina, 1853).

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 250; Cf. también Patterson, *ibid.*, pág. 194.

personal, confunden la sujeción de la autoridad soberana a controles y restricciones políticas con su eliminación. En su empeño por hacer de la democracia "un gobierno de las leyes y no de los hombres", olvidan que todo Estado, democrático o de otra manera, tiene que contar con un hombre, o un grupo de hombres, que sea el responsable final por el ejercicio de la autoridad política. Puesto que en una democracia esa responsabilidad está latente en tiempos normales, escasamente visible a través de la trama de arreglos constitucionales y de normas legales, se supone por lo general que no existe, y que la suprema autoridad legislativa y ejecutiva —anteriormente la responsabilidad de un solo hombre, el monarca— está ahora distribuida entre diferentes organismos coordinados del gobierno y que, en consecuencia, ninguno de ellos es supremo. O bien se supone a tal autoridad establecida en el pueblo como un todo, el que, por supuesto, no puede actuar como tal. Sin embargo, en tiempos de crisis y de guerras, esa responsabilidad final se reafirma, tal como sucedió bajo las presidencias de Lincoln, Wilson y los dos Roosevelt, y deja a las teorías constitucionales la ardua tarea de explicarla una vez que los hechos han pasado.

En los Estados federales, monárquicos o democráticos, debe darse una satisfacción ideológica a los Estados individuales que, habiendo sido soberanos ya no lo son, pero detestan admitirlo. Con este fin la práctica política desarrolla todo un sistema de hionjas constitucionales que derrama sobre los funcionarios y los símbolos de los Estados individuales, y también hace uso de conceptos y proyectos constitucionales que sólo tienen significado con referencia a Estados soberanos.<sup>15</sup> Puesto que es constitucionalmente y políticamente imposible negar que el gobierno federal es soberano, y dado que es psicológicamente imposible admitir que los Estados individuales ya no lo son, la teoría constitucional sencillamente divide la soberanía entre el gobierno federal y los Estados, tratando así de conciliar las realidades políticas con las preferencias políticas. Es así, poco más o menos, como Hamilton y Madison, quienes habían proclamado enfáticamente la indivisibilidad de la soberanía en la Convención de 1787, fueron igualmente enfáticos en su insistencia acerca de la divisibilidad de la soberanía cuando un año después en *The Federalist* procuraron persuadir a los Estados que podían conservar su soberanía a pesar de que habían dotado al gobierno federal con los poderes soberanos provistos por la nueva constitución.<sup>16</sup>

Debido a la necesidad semejante de construir un puente ideológico entre las realidades políticas y las preferencias políticas, la doctrina de la soberanía dividida ha crecido con amplia aceptación en el campo de las relaciones internacionales. Por una parte, la nación-Estado, en

un grado más alto que antes representa la fuente predominante de las valoraciones morales y éticas y el punto de referencia final para sus lealtades seculares. Consecuentemente, su poder entre las otras naciones y la preservación de su soberanía son las principales preocupaciones en asuntos internacionales. Por otra parte, son ese mismo poder y soberanía quienes, bajo las condiciones de la moderna civilización, chocan con el poder y la soberanía de otras naciones y ponen en peligro la existencia de esa civilización y, con ella, la de los propios Estados-nación.

Por consiguiente, desde fines de las guerras napoleónicas, los humanistas y los estadistas han buscado con intensidad y frecuencia creciente los medios para evitar las guerras autodestructivas a las que la lucha por el poder entre las modernas naciones-Estados ha dado lugar. Sin embargo, ha llegado a ser más y más evidente, en particular en los últimos años, que el principal obstáculo que ha invalidado todos los esfuerzos por restringir la lucha por el poder en el escenario internacional es la propia soberanía nacional. Mientras la suprema autoridad legislativa y ejecutiva permanezca asentada en los gobiernos nacionales, la amenaza de guerra, especialmente bajo las condiciones morales, políticas y tecnológicas de nuestra era, puede decirse inevitable. De este modo la realidad política de la probabilidad de una guerra autodestructiva confronta la preferencia política para la preservación de la soberanía nacional. Mientras que por doquier las gentes se muestran ansiosas de librarse de la amenaza de la guerra, esas mismas gentes se muestran igualmente ansiosas por preservar la soberanía de sus respectivas naciones. Sin embargo, si el precio de la paz fuera sólo una parte de la soberanía y no el todo, si a los efectos de disminuir la posibilidad de guerra fuese necesario tan sólo que la nación compartiera su soberanía con una organización internacional y no la abandonara por completo, podría tenerse paz y soberanía nacional al mismo tiempo.

En una encuesta de opinión pública llevada a cabo en la primavera de 1974, un setenta y cinco por ciento de los encuestados contestaron afirmativamente a la pregunta: "¿Quisiera usted que Estados Unidos participara en un movimiento tendiente a establecer una policía internacional destinada al mantenimiento de la paz mundial?" Sin embargo, sólo el quince por ciento de la población total y el diecisiete por ciento de los que favorecían la fuerza policial internacional se mostraron dispuestos a que las fuerzas armadas de Estados Unidos fuesen menores que las de la fuerza internacional policial. "Sólo el trece por ciento de la población desea que Estados Unidos forme parte de una fuerza policial internacional y asimismo están de acuerdo en que esa fuerza policial sea mayor que las fuerzas armadas de su país".<sup>17</sup> Dicho

<sup>15</sup> Las prácticas constitucionales de Estados Unidos, Unión Soviética y Alemania bajo la constitución de 1871 ilustran este punto.

<sup>16</sup> Cf. C. E. Merriam, *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Columbia University Press, Nueva York, 1900, pág. 161: "La constitución reflejaba, por lo tanto, los hechos políticos y la teoría política de su tiempo en su peculiar división de poderes entre gobiernos central y local, y en su fracaso para definir clara y explícitamente la fuente última del poder soberano".

Para el fenómeno general de la discrepancia entre las teorías de la soberanía y la realidad política de la soberanía, véase también Ernest Barker, *Essays on Government*, Oxford University Press, Oxford, 1946, pág. 88 y 89.

<sup>17</sup> UNESCO and Public Opinion Today, National Opinion Research Center, Chicago, 1974, Report N° 35, págs. 12 y siguientes. Una cantidad de encuestas realizadas después de la segunda guerra mundial en este país y en Gran Bretaña han mostrado resultados igualmente contradictorios. En particular cf. *Peace and the Public: A Study by Mass-Observation*, Longmans, Green and Company, Londres, Nueva York, Toronto, 1947.

de otro modo, mientras una considerable mayoría del pueblo norteamericano es favorable a la creación de una organización internacional capaz de prevenir la guerra, solo una pequeña minoría de quienes favorecen esa organización (y por lo tanto de la población total) se muestra dispuesta a transferir la autoridad ejecutiva suprema —es decir, la soberanía de Estados Unidos— a una organización internacional. La mayoría quiere ambas cosas: quiere "dividir" la soberanía. Es significativo a este respecto que mientras el treinta y dos por ciento de los que favorecen una fuerza policial internacional desea que las fuerzas norteamericanas sean mayores que esa fuerza policial; cuarenta y uno por ciento, el mayor grupo que expresó su opinión en esta cuestión, desea que sean de igual tamaño. Quieren "dividir" la soberanía imparcial y equitativamente, dejando el cincuenta por ciento a Estados Unidos y entregando el otro cincuenta por ciento a una organización internacional.

La creencia en una soberanía divisible es la manifestación ideológica de esta contradicción entre la realidad política y la preferencia ideológica. La doctrina de la divisibilidad de la soberanía hace intelectualmente factible reconciliar no sólo lo que la lógica demuestra como incompatible —renunciar a la soberanía al mismo tiempo que se la retiene—, sino también lo que la experiencia nos muestra como irreconciliable bajo las condiciones de la moderna civilización: soberanía nacional y de orden internacional. Lejos de expresar una verdad teórica o de reflejar el estado actual de la experiencia política, el consejo de entregar "una parte de la soberanía nacional" para la preservación de la paz equivale a la ilusión de tener y no tener una cosa al mismo tiempo.

## SEPTIMA PARTE

---

### *La Política Internacional en el Mundo Contemporáneo*

---

## La Nueva Fuerza Moral del Universalismo Nacionalista

### **NACIONALISMO, VIEJO Y NUEVO <sup>1</sup>**

Nos encontramos ahora en condiciones de contestar la pregunta que nos planteábamos cuando señalamos a la tradición moral e intelectual del mundo occidental como la fuerza que, mediante el equilibrio de poder, mantuvo congregado al sistema estatal moderno desde el fin de las guerras de religión hasta la primera guerra mundial. ¿Qué es lo que queda de este patrimonio hoy en día?, nos preguntábamos entonces. ¿Qué clase de consenso une a las naciones del mundo en el período siguiente a la segunda guerra mundial?<sup>2</sup>

La respuesta puede ser solamente que las limitaciones morales a la lucha por el poder en el escenario internacional son hoy en día más débiles de lo que han sido en cualquier otro período de la historia del sistema estatal moderno. La sociedad internacional única de los siglos XVII y XVIII ha sido reemplazada por cierto número de sociedades nacionales que proporcionan a sus miembros el más alto nivel de integración social. En consecuencia, la moral internacional, que en los siglos pasados mantuvo dentro de ciertos límites las aspiraciones de poder de las naciones, dio lugar a la moralidad de éstas, excepto ciertas limitaciones fragmentarias. Esta moralidad no sólo se niega a reconocer obligaciones morales por encima de ella, sino que también demanda su reconocimiento universal. La opinión pública mundial no es más que una sombra ideológica, carente, incluso, de esa sustancia de valores y reacciones comunes que en otros tiempos compartía, al menos, la aristocracia internacional. La mayoría de las normas de derecho internacional debe su existencia a la soberanía de cada una de las naciones. Resguardar una soberanía con salvaguardas legales es

<sup>1</sup> Esta parte reformula la exposición efectuada en el capítulo 17, apartado "La barrera del nacionalismo".

<sup>2</sup> Véase el final del capítulo 14.

una de las principales tareas de las normas del derecho internacional. En vez de limitar las aspiraciones al poder por parte de las naciones individuales, tratan de que la posición de esas naciones no se vea afectada adversamente por cualquier obligación legal tomada en sus relaciones con otras naciones. Lo que la moral nacional es en el terreno de la ética, lo que la opinión internacional es el campo de la tradición, la soberanía lo es para el derecho internacional. La soberanía se refiere en términos legales a la nación como el recipiente de las lealtades fundamentales esenciales del individuo, como la fuerza social más vigorosa, como la autoridad suprema que promulga y ejecuta las leyes que se aplican a cada ciudadano.

Las fuerzas supranacionales, tales como la religión, el humanitarismo, el cosmopolitismo y todas las demás vinculaciones personales, institucionales y orgánicas que ligan a los hombres más allá de las fronteras nacionales, son en la actualidad infinitamente más débiles que las fuerzas que unen a los individuos dentro de una frontera nacional determinada y que los separa del resto de la humanidad. Este debilitamiento de las fuerzas supranacionales, que deberían ser fuertes a fin de imponer límites efectivos a las políticas exteriores de las naciones, no es más que el subproducto negativo de la gran fuerza positiva que conforma la faz política de nuestra era: el nacionalismo. Este, identificado así con la política exterior de las diversas naciones, no puede poner limitaciones a esas políticas; es el mismo nacionalismo quien debe ser restringido. No sólo ha debilitado fatalmente, si no destruido, los límites que nos venían de eras pasadas, sino que también ha dotado a las aspiraciones de poder de las naciones individuales de una buena conciencia y de un fervor mesiánico. Las ha inspirado con un anhelo y una intensidad de dominio universal ausentes en el nacionalismo del siglo XIX.

El nacionalismo de finales del siglo XX es esencialmente distinto de lo que se conocía tradicionalmente bajo ese nombre y que culminó en los movimientos nacionales y en la nación-Estado del siglo XIX. El nacionalismo tradicional aspiraba a liberar a la nación del dominio extranjero permitiéndole formar un Estado propio. Esta meta se consideraba justa no sólo para una nación sino para todas. Una vez que una nación se había constituido en Estado, las aspiraciones nacionales quedaban satisfechas y había lugar para tantos nacionalismos como naciones quisieran establecerse o mantenerse como tales.

Los conflictos internacionales en los que se vio involucrado el nacionalismo del siglo XIX fueron, esencialmente, de dos clases: los surgidos entre una nacionalidad y un dominador extranjero —las naciones balcánicas y Turquía, las naciones eslavas de la cuenca del Danubio y la monarquía austro-húngara, los polacos y Rusia—, y los conflictos entre nacionalidades diferentes acerca de la delimitación de sus respectivas esferas de dominio, tales como la lucha entre los alemanes por un lado y los polacos y franceses por otro. Los conflictos internacionales del siglo XIX se desarrollaron en torno a las diferentes interpretaciones del principio nacional o a la negativa a aceptarlo. Aun en una fecha tan avanzada como las postrimerías de la primera guerra

mundial se esperaba que, una vez que se hubiesen concretado las aspiraciones de todas las naciones de constituirse en Estados, una sociedad de naciones satisfechas podría encontrar en los principios morales y legales de la autodeterminación los medios para su propia preservación.

Denominar con el mismo nombre tanto el afán que inspiró a esas nacionalidades oprimidas como impulso que en el siglo XX conduce a las superpotencias a un combate mortal, es oscurecer el cambio fundamental que separa nuestra era de la que la precedió. El nacionalismo de hoy, que es realmente un universalismo nacionalista, tiene sólo una cosa en común con el nacionalismo del siglo XIX: la nación como punto de referencia fundamental para las acciones y lealtades políticas. Pero aquí concluye la semejanza. Para el nacionalismo del siglo XIX el nacionalismo es el punto final de la acción política, del desarrollo político más allá del cual hay otros nacionalismos con fines similares e igualmente justificables. Para el universalismo nacionalista de fines del siglo XX la nación es tan sólo el punto de partida de una misión universal cuya meta final se extiende hasta los confines del mundo. Mientras que el nacionalismo quiere que cada nación integre un Estado y nada más, el universalismo nacionalista de nuestro tiempo clama por una nación y un Estado que tengan el derecho de imponer sus propios modelos de acción sobre las demás naciones.

El mal no se mitigaría, sino que podría agravarse por la función de un cierto número de naciones en una unión supranacional. Las naciones del Occidente europeo, por ejemplo, son demasiado débiles para convertirse por sí solas en la avanzada efectiva de un nuevo universalismo nacionalista. Ha pasado ya el tiempo en que franceses o alemanes soñaban con hacer el mundo a su imagen y semejanza. Pero si las naciones de Europa occidental fueron capaces de unirse y formar una nueva entidad política y militar de potencial considerable, adquiriría la fuerza básica común a todo el Occidente europeo, capaz de competir con el universalismo nacionalista de otras naciones. Que el Estado-nación tradicional es obsoleto frente a las condiciones militares y tecnológicas del mundo contemporáneo es algo obvio. Sin embargo, mientras se trata de reemplazarlo por una unidad mayor, más acorde con estas condiciones, se debe evitar cambiarlo simplemente por un vehículo más eficaz para la cruzada nacionalista de nuestra época.

Una de las características del universalismo nacionalista, proveniente de sus aspiraciones y de su carácter universalista, es la de que, pese a estar conectado con una nación, no lo está con ninguna en particular. La Unión Soviética ha sido claramente el vehículo por medio del cual el comunismo ha tratado de transformar el mundo. ¿Pero quién puede asegurarnos a este respecto que China o cualquier otra nación no tomará mañana el lugar de la Unión Soviética, por lo menos en Asia? El nacionalismo del siglo XIX creció en función del peculiar carácter y de las aspiraciones de una nación individual y no puede desvincularse de estas raíces sin que pierda su sentido. El universalismo nacionalista de nuestra era se diferencia en estos aspectos. Es una religión secular, universal en sus interpretaciones sobre la naturaleza y destino del hombre y en su mesiánica promesa de salvación para todo el género

humano. Una nación particular llevará la antorcha en cualquier momento, aunque en principio cualquier nación puede hacerlo. De este modo, las demandas pueden variar de nación a nación, según las condiciones del poder y del espíritu.

### LA LUCHA POR LA MENTE DEL HOMBRE<sup>3</sup>

Este nuevo vigor del universalismo nacionalista ha agregado una nueva dimensión a la estructura de la política internacional. La de la guerra psicológica o propaganda. No hay, por supuesto, nada nuevo en el uso de la propaganda con fines de política exterior, ya que se la ha usado con tales propósitos, esporádicamente y en pequeña escala, desde tiempo inmemorial. Las facciones dominantes en las ciudades-Estado griegas e italianas trataron de ganar sus batallas políticas atrayendo para su política exterior el apoyo de aquellos extranjeros afines con sus teorías políticas para así ganar adeptos entre ellos. En los conflictos religiosos de los siglos XVI y XVII y en las guerras de la Francia revolucionaria, la explotación de simpatías religiosas o políticas y el reclutamiento de simpatizantes entre extranjeros llegó a ser un arma poderosa en la guerra política y militar. El príncipe protestante que era capaz de captar a la población de su oponente católico a su propia fe, o aunque fuere de explotar las simpatías religiosas de una minoría protestante hacia sus propósitos políticos y militares, podía ganar una batalla y aun la guerra, sin empeñarse en una acción bélica. El congreso a las ideas de la revolución francesa probablemente fuera un activo apoyo de la política exterior de la Francia revolucionaria.

La propaganda contemporánea es cuantitativa y cualitativamente distinta de la de las épocas precedentes, pues la moderna tecnología ha incrementado enormemente su alcance y efectividad desde la segunda guerra mundial. Ha llegado a ser un instrumento autónomo de la política exterior, coordinada con los tradicionales instrumentos de la diplomacia y la fuerza militar. Es así como durante el período monolítico del comunismo un comunista apoyaría, en cualquier lugar en que se hallare, la política exterior de la Unión Soviética y un partidario de la democracia se mostrará, cuanto menos, contrario a dicha política, si no es que defiende activamente la de Estados Unidos. Cuantos más comunistas haya, más fuerte será el apoyo a la política exterior de la Unión Soviética; y el éxito de la política exterior de Estados Unidos dependerá en gran parte de la difusión y el vigor de las convicciones democráticas a través del mundo. El resultado de una elección o de una guerra civil puede determinar el curso futuro de la política exterior de una nación. Si triunfa el partido comunista, el país podría alinearse con la Unión Soviética; si son los partidos democráticos quienes ganan, el país puede permanecer sin comprometerse o bien apoyar a Estados Unidos. Prevenir tales desarrollos desfavora-

<sup>3</sup> Véase el final del capítulo 9.

bles en la distribución doméstica del poder en otras naciones y promover las que son favorables, constituyen asuntos vitales para los contendientes en la lucha que las filosofías políticas llevan a cabo para contar con la lealtad de los hombres.

La guerra psicológica o de propaganda se une a la diplomacia y a las fuerzas militares como el tercer elemento por cuyo intermedio la política exterior procura llevar a cabo sus fines. Independientemente del instrumento empleado, el fin último de la política exterior es siempre el mismo: promover los intereses propios mediante la variación de la mente del opositor. Con este fin, la diplomacia utiliza la persuasión de las promesas y las amenazas en vistas a la satisfacción o la negación de determinados intereses; la fuerza militar, el impacto físico de la violencia sobre el opositor para perseguir ciertos intereses; la propaganda, el uso y la creación de convicciones intelectuales, de valoraciones morales y de preferencias morales en apoyo de sus propios intereses. Toda política exterior es, pues, una batalla por la mente del hombre, pero la propaganda lo es de modo específico en tanto que intenta moldear la mente del hombre directamente antes que mediante manipulación de intereses o de la violencia física.

La diplomacia y la guerra tienen detrás de sí una larga y continua historia, lo que permite una amplia comprensión de sus principios. La propaganda, en cambio, es un instrumento autónomo de la política exterior; su teoría y su práctica ostentan las huellas de la inexperiencia.

### TRES PRINCIPIOS DE LA PROPAGANDA

¿Cuáles son los principios fundamentales que deben guiar la lucha por la mente del hombre, de esa lucha que se efectúa con las armas de la propaganda? Tres problemas, frecuentemente oscurecidos en la teoría y tergiversados en la práctica, necesitan dilucidarse: en primer lugar, la relación entre el contenido de la propaganda y su efectividad; segundo, la relación entre la propaganda y las experiencias que de la vida e intereses tienen aquellos a los que la propaganda procura llegar; tercero, la relación entre propaganda y política exterior, a la que sirve como instrumento.

1. Las grandes filosofías del pasado, que se adueñaron de la imaginación de los hombres y los impulsaron a la acción política, tales como las ideas de las revoluciones americana y francesa, y los lemas del bolchevismo y del fascismo fueron exitosos no por ser verdaderos sino por creérselos verdaderos, porque dieron a los hombres a quienes se dirigían las ilusiones necesarias en términos de conocimiento y de acción. Nadie pone en duda que las teorías raciales del nacional-socialismo son totalmente falsas; sin embargo, los argumentos de reputados antropólogos no tuvieron el menor efecto en su lucha con aquellas teorías por el dominio de la mente popular. La interpretación económica del imperialismo y de la guerra está obviamente contrapuesta

con los hechos conocidos; sin embargo, la creencia popular en su validez es prácticamente inmovible.

La patente falsedad de estas teorías era irrelevante para su éxito o fracaso. Lo decisivo para su éxito fue la capacidad para dar satisfacción a necesidades intelectuales y políticas muy profundas. El frustrado autoritarismo del pueblo alemán consideró a estas teorías raciales como un instrumento que podía demostrarle cómo, pese a todas las apariencias en contrario, era por naturaleza superior a todos los demás, y que con un gobierno adecuado de hecho podrían llegar a ser superiores. Como anticipo de esta tendencia de Alemania, las teorías raciales hicieron virtualmente imperativo al pueblo alemán probar su superioridad con las minorías existentes dentro de sus fronteras, y el éxito inevitable del ensayo pareció aportar una prueba experimental respecto a la veracidad de las propias teorías raciales.

De manera semejante, la interpretación económica del imperialismo y de la guerra satisface necesidades intelectuales y políticas muy profundas. La mente popular, desconcertada ante la complejidad apabullante de las relaciones internacionales de nuestro tiempo, procura una explicación que sea a la vez sencilla y plausible. La interpretación económica, al proporcionarla, deja satisfecha a la mente popular. Desempeña, en la acción política, una función similar a la llevada a cabo por las teorías raciales. Proporciona a los "belicistas de Wall Street" o a los "fabricantes de municiones" un símbolo fácilmente accesible que la acción política puede utilizar; algo así como si sirviera de blanco de práctica. De acuerdo con la teoría, se pueden tomar medidas "para suprimir los beneficios de la guerra" o para restringir el comercio con los beligerantes. Una vez que se han tomado estas medidas, imperialismo y guerra aparecen como poco amenazadores y la mente popular puede quedar doblemente satisfecha, porque sabe todo acerca de la política internacional y es consciente de haber actuado de acuerdo con ese conocimiento.

No existe correlación exacta entre la verdad de una filosofía política y su efectividad como propaganda política. Algunas veces una filosofía política falsa en sus hipótesis y conclusiones, capta la mente de grandes masas humanas, mientras que otra mucho más importante no consigue predicamento. Más bien debe tratar de establecer una conexión particular entre sus verdades y las mentes humanas en las que procura influir. Esa conexión es proporcionada por las experiencias de la vida e intereses que determinan la receptividad de los hombres a las ideas políticas.

2 Las filosofías políticas se dicen poseedoras de verdades válidas en todo tiempo y lugar, en tanto que los hombres se muestran receptivos solamente a ciertas ideas en determinados lapsos, acordes a las circunstancias bajo las cuales viven. Estas circunstancias, como ya hemos visto,<sup>4</sup> varían notoriamente no sólo en tiempo sino también en lo que respecta a diferentes tipos humanos en un solo y mismo período histórico.

<sup>4</sup> Véase el capítulo 17, apartado "Unidad psicológica del mundo".

El comunismo ha tenido éxito en aquellos lugares donde sus principios de igualdad social, económica y política interesaron a un pueblo para el que remover esa desigualdad era su más urgente aspiración. La filosofía occidental ha triunfado donde quiera las aspiraciones populares de libertad política tienen preeminencia sobre las otras necesidades. De esta manera, el comunismo ha perdido ampliamente la lucha para controlar las mentes de los hombres en Europa Central y Oriental, mientras que la democracia ha sido igualmente derrotada en Asia. En las mencionadas áreas europeas, las promesas comunistas de igualdad no pudieron prevalecer frente a las experiencias que sus pueblos soportaron bajo la tiranía del ejército rojo y de la policía secreta rusa. En Europa Central y Oriental, el comunismo ha triunfado solamente entre los segmentos de población cuyos anhelos de igualdad, especialmente en el campo económico, son más importantes que los de libertad.

Por otra parte, donde la democracia ha perdido, como en Asia, la causa del fracaso debe buscarse en su divorcio de las experiencias vitales con los intereses de los pueblos. Lo que ellos desean prioritariamente es librarse del colonialismo occidental. ¿Qué oportunidad tenía allí la democracia de triunfar en la lucha de las ideas en tanto su filosofía era contradicha por las experiencias reales de los pueblos de Asia? El fracaso de la propaganda política cuando se aparta de las experiencias de los hombres comunes es vividamente revelada en un artículo que apareció el 30 de setiembre de 1950 en el *Chicago Daily News*, con la firma de Fred Sparks:

El otro día visité a un humilde labriego cerca de Saigón...

Con la ayuda de mi intérprete le pregunté qué pensaba acerca de la llegada de los norteamericanos a Indochina. Contestó:

"El hombre blanco ayuda al hombre blanco. Ustedes dan armas a los franceses para ayudarlos a matar a mi pueblo. Nosotros queremos desembarazarnos de todos los extranjeros y el Viet Minh... poco a poco expulsará a los franceses".

Yo le dije: "¿No sabe que hay un hombre blanco detrás del Viet Minh? ¿Que Ho Chi Minh recibe órdenes de los rusos?"

Contestó: "En Saigón he visto a los norteamericanos y a los franceses. Nunca he sabido de ningún hombre blanco que esté con el Viet Minh".

Lo que hace significativo a este episodio es el hecho de que, en gran medida, es representativo de la reacción asiática ante las ideas occidentales. En ninguna parte esta reacción ha sido más drástica y amplia que en China, con lamentables consecuencias para Occidente; y en ninguna parte el contraste entre la filosofía y la experiencia del pueblo es tan marcada. El historial antiimperialista de más de una centuria de Estados Unidos y la buena voluntad con que contaba ese país, desaparecieron instantáneamente cuando se usaron armas norteamericanas para matar chinos, así como cuando aviones de la misma nacionalidad bombardearon ciudades costeras chinas. Tal como lo ex-

presara el Semanario londinense *The Economist* con referencia a las incursiones aéreas nacionalistas sobre Shanghai:

La prensa presentó estos bombardeos tanto como provenientes de los "imperialistas norteamericanos" como de los "reaccionarios, lacayos restantes" de Taiwan; los bombardeos provocaron la pérdida de cualquier credibilidad hacia Chiang entre las clases populares y de toda confianza en Estados Unidos.

He aquí nuevamente cómo las cualidades inherentes de los ideales norteamericanos respecto a su verdad y a su bondad se mostraron totalmente irrelevantes en cuanto al éxito o al fracaso en la lucha ideológica. Lo que decidió la cuestión fue la aparente desconexión entre la propaganda democrática y la experiencia del hombre común. La política que Estados Unidos apoyaba o parecía apoyar hacía imposible su victoria en la guerra de ideas.

3. En la guerra psicológica las directivas políticas deben cumplir tres condiciones. En primer lugar, deben definir claramente sus objetivos y los métodos mediante los cuales se propone alcanzarlos. En segundo término, deben determinar las aspiraciones populares de aquellos a quienes se dirige la propaganda, considerando métodos y objetivos. Tercero, deben determinar hasta qué punto la guerra psicológica puede apoyar y fortalecer directivas políticas.

La debilidad psicológica de Occidente en Asia proviene, además de otras causas ya mencionadas, de la endebles de sus directivas políticas. Desde que Occidente no se ha mostrado seguro de sus objetivos y de los métodos requeridos para alcanzarlos, sus directivas psicológicas también se han mostrado inclinadas a vaguedades demócráticas que inútilmente procuran encubrir las inseguridades políticas. Por ello la propaganda occidental se ha visto casi obligada a remarcar las virtudes y verdades de la democracia y los vicios y falsedades del bolchevismo.

La misma propensión hacia tales abstracciones morales y filosóficas ha impedido una investigación objetiva de lo que otros pueblos desean. Seguros como estamos de la protección de nuestras vidas frente a las vicisitudes o a no enfrentar la carencia de alimentos y vivienda, hemos acabado por considerar la satisfacción de esas necesidades biológicas como cosas de suyo. Una vez que se ha protegido en buena medida la vida misma, concentramos nuestros pensamientos y esfuerzos en la preservación de la libertad y en tratar de conseguir la felicidad. Considerando todo esto como un hecho natural, cuando en realidad es una experiencia limitada en el tiempo y en el espacio, se erige un principio que se supone universal y que trata de ser aplicable en todo tiempo y lugar. Se tiende así a suponer que lo que el estadounidense da por descontado, todos los hombres también lo dan igualmente por sentido y que sus aspiraciones son las aspiraciones de la humanidad. Pero ya se ha demostrado cómo, basándose en sus diferentes experiencias, los hombres han construido estructuras políticas muy distintas, pese a que todos parten de rasgos psicológicos comunes.

La capacidad de la democracia occidental de llegar eficazmente a los pueblos de Europa y Asia depende, pues, de la habilidad para establecer dos clases de relaciones: una, entre las aspiraciones de esos pueblos y las directivas políticas de Occidente, y otra, entre esas políticas y su propagación verbal. Hay situaciones donde la concordancia entre esos tres factores puede llevarse a cabo de manera relativamente fácil. La guerra de índole política efectuada en contra de la Alemania nazi en la Europa ocupada durante la segunda guerra mundial era relativamente sencilla. Las aspiraciones populares estaban claramente definidas, así como las políticas que perseguía Naciones Unidas. Ambas procuraban la destrucción del nazismo y era fácil encarnar esos anhelos. De manera semejante, las directivas políticas y militares apuntadas al mantenimiento del statu quo territorial en Europa en contra de la expansión soviética expresaban las aspiraciones de los pueblos de la Europa occidental, y ellas se prestaron para fórmulas verbales en los términos de la Doctrina Truman, el Plan Marshall y el Pacto del Atlántico Norte. Pero ni en Europa oriental ni en Asia ni en la Unión Soviética, la guerra psicológica es tan sencilla. Debe superar dos dilemas básicos. Uno es el que concierne a la incompatibilidad entre una determinada política perseguida en una región con la clase de guerra psicológica que se lleva a cabo en otra. El otro dilema procede de la imposibilidad de apoyar una directiva política únicamente por medio de la guerra psicológica.

El primer dilema lo ilustran las relaciones entre lo que se considera el objetivo de la política norteamericana en la Europa oriental y el objetivo de nuestra guerra psicológica hacia la Unión Soviética. El objetivo de nuestra política en Europa oriental fue definido, en los años cincuenta, como el de la liberación de los pueblos de esa región de la dominación rusa. El objetivo de nuestra guerra política con respecto a la Unión Soviética consiste en hacer un llamado al pueblo ruso por encima del gobierno soviético, en términos de nuestros verdaderos objetivos y forzar así a una revisión de la política soviética a través de la presión de la opinión pública rusa. Pero el objetivo de la liberación de la Europa oriental, especialmente en lo que se refiere a Polonia y los Estados bálticos, se opone a las muy antiguas aspiraciones nacionales rusas, y a este respecto nunca ha habido divergencias entre el gobierno y el pueblo ruso. Una política que en Europa oriental trate de frustrar las aspiraciones del gobierno y el pueblo rusos se verá obligada a poner fin a cualquier posibilidad de separar al pueblo ruso del gobierno soviético por medio de la guerra psicológica. Es en situaciones como ésta cuando se hace necesaria una política superior que establezca una prioridad de objetivos y subordine así los objetivos de la guerra política a los de las directivas políticas, o viceversa.

Una buena ilustración del otro dilema es proporcionada por los efectos de la propaganda de la intervención norteamericana en Indochina. Los efectos psicológicos inmediatos de esa intervención fueron desfavorables para Estados Unidos. Lo que el campesino indochino respondió a Sparks era testimonio de un sentir generalizado. Pero lo importante en el contexto de este análisis era la incapacidad de Estados



Unidos para contrarrestar el impacto psicológico de esa intervención con contramedidas psicológicas inmediatas. Los efectos psicológicos de la intervención blanca, según el modo tradicional del imperialismo occidental, pueden refutarse no por medio de artificios políticos, sino solamente a través de experiencias políticas, militares y económicas que contradigan los resabios indochinos de la intervención blanca. En situaciones como ésta, la inmediata respuesta a los perjuicios psicológicos de una determinada experiencia política o militar no es propaganda, sino políticas que establecerán las precondiciones psicológicas para una propaganda exitosa.

Es en este contexto donde la ayuda técnica y económica para regiones subdesarrolladas adquiere una importancia especial. Pues tal ayuda se diferencia de la simple propaganda exactamente en que es una realidad y no promesa. En vez de decir a otros pueblos lo que podría hacerse, o lo que se hace en otras partes, encarna de manera inmediata las promesas de la propaganda. Sin embargo, a fin de ser completamente efectiva como arma propagandística, tal ayuda técnica y económica debe satisfacer dos requerimientos.

En primer lugar, debe beneficiar a los pueblos a los que se la otorga, no solo a largo plazo sino inmediatamente y de manera perceptible. A menudo la asistencia externa deja de cumplir con ese requisito. El subdesarrollo económico frecuentemente no es el resultado de causas naturales, sino de un sistema político que ha apostado a la perpetuación del retraso. Por ejemplo, un sistema político que asienta su poder en la ausencia de propiedad de la tierra, es improbable que quiera destruirse a sí mismo embarcándose en un programa de reforma agraria. Al ser absorbida por grupos sociales opuestos al desarrollo económico, la asistencia externa puede realmente vigorizar las fuerzas del statu quo e incrementar las diferencias entre ricos y pobres. El retraso económico puede deberse también a factores culturales, tales como la desconfianza en las posibilidades del progreso o en la utilidad del ahorro, los que bloquean la transferencia de dinero y de conocimientos técnicos a través de la asistencia externa.<sup>3</sup>

Segundo, la fuente exterior de la ayuda externa debe aparecer claramente ante los que la reciben. Es aquí donde la propaganda propiamente dicha entra nuevamente en juego para dar el crédito que le corresponde al organismo extranjero de donde proviene la ayuda, estableciendo una relación entre esa ayuda y sus beneficiarios con la filosofía general, el carácter y la política del dador extranjero.

La lucha por el dominio de la mente humana es, pues, una tarea de infinita sutileza y complejidad. Nada es más fácil ni más seguro que obtener apoyo popular en su propio país y también nada es más seguro que fracasar al aproximarse a la tarea con el espíritu y las técnicas de un discurso de aniversario político. La filosofía simplista y las técnicas de una cruzada moral son útiles y aun indispensables para los proble-

mas domésticos de movilizar a la opinión pública detrás de una determinada política, pero éstas son armas sin filo en la lucha de las naciones por el dominio de las mentes. La propaganda no es sólo una lucha entre lo bueno y lo malo, entre la verdad y la mentira, sino también entre un poder contra otro. En tal lucha, la virtud y la verdad no prevalecen por su simple comunicabilidad. Deben ser llevadas por la firme corriente de la conducción política, que las hace relevantes y plausibles. Concebir la tarea psicológica de la democracia en su lucha contra el bolchevismo principalmente en los términos del problema técnico de atravesar la cortina de hierro y transmitir las eternas verdades de la democracia a todo el mundo es, en gran medida, errar el punto. La guerra política es la consecuencia, en el terreno de las ideas, de las directivas políticas y militares que se han trazado. Tal vez puede ser peor que estas directivas, pero nunca puede ser mejor que ellas. Porque de las cualidades de ellas recibe su fuerza. Con ellas vence o se ve frustrada. El llamado a la victoria en la lucha por la mente de los hombres, para poder ser efectivo, debe ser concebido principalmente en tanto directivas políticas y militares que han sido forjadas para ser victoriosas. Aquí también los hechos son más fuertes que las palabras.

Esta lucha por la mente humana, que sustenta los reclamos encontrados de dominio universal por parte de distintas naciones, ha concluido con ese sistema social de intercambio internacional mediante el cual, y por casi tres siglos, las naciones convivían en rivalidad constante, aunque bajo el techo común de valores compartidos y normas universales de acción. El colapso de ese techo ha destruido el hábitat común de las naciones del mundo y las más poderosas de entre ellas tratan de afirmar el derecho de reconstruirlo, pero según sus propias concepciones. Bajo las ruinas de ese techo permanece enterrado el mecanismo que mantuvo enhiestos los muros de la casa de las naciones: el equilibrio de poder.

<sup>3</sup> Para una exposición sistemática, véase Hans J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1969, pág. 88 y siguientes.

---

## El Nuevo Equilibrio del Poder

La destrucción de aquel consenso intelectual y moral que limitó la lucha por el poder durante casi tres siglos, privó al equilibrio de poder de la energía vital que lo convierte en un principio activo dentro de la política internacional. Concomitantemente con la extinción de esta energía vital, el sistema de equilibrio de poder ha experimentado tres cambios estructurales que afectan considerablemente sus operaciones.<sup>1</sup>

### **INFLEXIBILIDAD DEL NUEVO EQUILIBRIO DEL PODER**

#### **Reducción numérica de las grandes potencias**

El más obvio de estos cambios estructurales que afecta la operación del equilibrio de poder se encuentra en la drástica reducción de los jugadores que participan en este juego. A fines de la Guerra de los Treinta años, por ejemplo, el imperio germano estaba compuesto por 900 Estados soberanos, a los que el Tratado de Westfalia de 1648 redujo a 355. Las intervenciones napoleónicas, cuyo ejemplo más notable son las reformas a la Dieta de Regensburg de 1803, eliminaron más de 200 de esos Estados soberanos germanos. Cuando en 1815 se fundó la Confederación Germana, sólo estaban en condiciones de unírsele 36 Estados soberanos. La unificación de Italia en 1859 eliminó otros siete Estados soberanos, mientras que la unificación de Alemania en 1871 hizo lo propio con 24. Hacia fines de las guerras napoleónicas, en 1815, solamente ocho naciones —Austria, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Rusia, Prusia, España y Suecia— alcanzaban el rango diplomático de grandes potencias. Como Portugal, España y Suecia gozaban de esa consideración merced a una tradicional cortesía, pronto la perdieron, con lo que el número real de grandes potencias se redujo a cinco. En la década del

<sup>1</sup> Por otros cambios ocurridos en nuestro siglo, véase el capítulo 12.

sesenta se les unieron Italia y Estados Unidos, siguiéndolas, hacia fines de siglo, Japón.

Al comienzo de la primera guerra mundial había ocho grandes potencias entre las que por primera vez dos de ellas se encontraban totalmente fuera de Europa. El fin de esa guerra encontró a Austria definitivamente fuera de la lista y a Alemania y Rusia provisoriamente al margen de ella. Dos décadas después, o comienzos de la segunda guerra mundial, se podían contabilizar siete grandes potencias, ya que Alemania y la Unión Soviética habían recobrado el rango de primeras potencias mientras que las demás lo habían conservado. El fin de esta guerra vio reducirse el número a tres —Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos—, en tanto que China y Francia, en consideración a su pasado o a su potencialidad, en negociaciones y organizaciones eran tratadas como si fueran grandes potencias. A su vez, el poder británico declinó hasta el extremo de colocarse claramente por debajo del de Estados Unidos o del de la Unión Soviética, países que, en consideración a la enorme superioridad de su poder con respecto a sus más inmediatos seguidores, deben denominarse superpotencias.

Esta reducción del número de naciones capaces de desempeñar un papel preponderante en la política internacional ha tenido un efecto deteriorante en el ejercicio del equilibrio de poder. Este fenómeno se vio fortalecido por la reducción del número de Estados que sobrevino tras las consolidaciones de 1648 y 1803 y las unificaciones nacionales del siglo XIX. Esta reducción fue temporalmente contrarrestada en 1919 mediante la creación de nuevas naciones en Europa Oriental y Central; algunas de estas naciones han desaparecido —los Estados bálticos, por ejemplo— o han dejado de ser factores independientes en el campo internacional. Estos desarrollos quitaron al equilibrio de poder mucha de su incertidumbre y flexibilidad y, por lo tanto, de su efecto limitador sobre las naciones activamente embarcadas en la lucha por el poder.

En otros tiempos, como hemos visto, el equilibrio de poder operaba principalmente por medio de coaliciones entre cierto número de naciones. Las principales, aunque diferían en poder, aún se encontraban en el mismo orden de magnitudes. En el siglo XVIII, por ejemplo, Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Suecia pertenecían a una misma clase concerniente a su poder relativo. Las fluctuaciones de poder podían afectar sus respectivas posiciones en la jerarquía de potencias, pero no su condición de grandes potencias. Del mismo modo, en el período que va de 1870 a 1914, el juego de la política de poder era jugado por ocho jugadores de primer rango, seis de los cuales —los europeos— lo jugaban constantemente. Bajo tales circunstancias, ningún jugador podía ir muy lejos en sus aspiraciones de poder a menos que estuviera seguro del apoyo de por lo menos uno u otro de sus compañeros y, por lo general, nadie podía estar demasiado seguro de ese apoyo. Durante los siglos XVIII y XIX, virtualmente ninguna nación se vio obligada a retirarse de una posición avanzada porque no recibiera el apoyo militar o diplomático con el que había contado. Esto es especialmente evidente en el caso de Rusia durante el siglo XIX. Por otra

parte, si, violando las reglas del juego, Alemania no hubiese dado carta blanca a Austria en sus manejos con Serbia, es indudable que Austria no se habría atrevido a llegar tan lejos de cuanto lo hizo, con lo que la primera guerra mundial podría haberse evitado.

Mientras mayor sea el número de jugadores activos, mayor será el número de combinaciones posibles y, en consecuencia, la incertidumbre acerca de las combinaciones que cada jugador opondrá a su contrincante. Tanto Guillermo II en 1914 como Hitler en 1939 se negaron a creer que Gran Bretaña, y finalmente también Estados Unidos, llegarían a convertirse en sus enemigos y ambos desestimaron el efecto de la intervención norteamericana. Resulta obvio que esos errores de cálculo sobre quienes pelearían contra quién significaron para Alemania la diferencia entre la victoria y la derrota. Cuando se enfrentan coaliciones de naciones, los cálculos de este tipo son relativos, puesto que la defección de un supuesto aliado, o la llegada de uno que no era esperado, puede afectar considerablemente, y a veces decisivamente, el equilibrio de poder. Así, en el siglo XVIII, cuando los príncipes acostumbraban a cambiar su alineación con gran facilidad, tales cálculos eran con frecuencia indistinguibles de la pura y simple adivinanza. En consecuencia, la extrema flexibilidad del equilibrio de poder resultante de la carencia de seguridad en las alianzas, determinaba que todos los jugadores mostraran precaución al realizar sus movimientos en el tablero de la política internacional y, dado que era muy difícil calcular los riesgos, estaban obligados a equivocarse en la menor medida posible. Antes de la primera guerra mundial, era de mucha importancia para el resultado final del conflicto saber si Italia se mantendría neutral o si se volcaría al bando de los aliados. En virtud de la importancia de este hecho, ambas partes realizaron grandes esfuerzos, mediante la promesa de engrandecimiento territorial, para influir en la decisión de Italia. La misma situación se produjo, en menor medida, incluso con respecto a una potencia tan relativamente débil como Grecia.

### La bipolaridad del poder

Este aspecto del equilibrio de poder ha experimentado una transformación radical en los años recientes. Durante la segunda guerra mundial, las decisiones de países tales como Italia, España, Turquía o incluso Francia sobre volcarse a uno u otro de los bandos fueron meros episodios, deseados o temidos por los beligerantes, pero en modo alguno eran remotamente capaces de transformar la victoria en derrota o viceversa. La disparidad en el poderío de naciones de primer rango, como Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Japón y Alemania, por una parte, y las demás naciones, por la otra, era por entonces ya tan grande que la defección de un aliado o la presencia de otro no podía alterar el equilibrio de poder y, de este modo, incidir en el resultado final de la contienda. Bajo la influencia de los cambios en el alineamiento, un platillo podía elevarse algo mientras que el otro se hundía presionado por el mayor peso. Pero estos cambios no podían inver-

tir la relación entre los platillos, la que estaba determinada por el peso preponderante de las naciones de primera línea. Únicamente la posición de los países mayores —Estados Unidos, Unión Soviética y Gran Bretaña, por un lado, y Alemania y Japón, por el otro— era lo que realmente contaba. Esta situación, que empezó a configurarse en la segunda guerra mundial, se ha acentuado ahora en la polaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética y se ha convertido en el rasgo más importante de la política internacional. El poderío de Estados Unidos y la Unión Soviética, en comparación con el poderío de sus actuales o futuros aliados, se ha vuelto tan arrolladoramente superior que tan sólo mediante su propio peso preponderante determinan el equilibrio de poder entre ellos. Ese equilibrio por ahora no puede ser decisivamente afectado —al menos en el corto plazo— por cambios que se produzcan en el alineamiento de uno u otro de los aliados. El equilibrio de poder se ha transformado de multipolar en bipolar.

#### La tendencia hacia un sistema de dos bloques

Como resultado de lo dicho antes, ha desaparecido la flexibilidad del equilibrio de poder y, con ella, su influencia moderadora sobre las aspiraciones de poder de los principales protagonistas en el campo internacional. Dos superpotencias, cada una de ellas incomparablemente más fuerte que cualquier otra potencia o combinación de potencias, se oponen entre sí. La disparidad de fuerzas entre las potencias mayores y menores es tan grande que las últimas, a la sombra de las superpotencias, no sólo han perdido su capacidad para incidir en los platillos, sino que también han perdido en considerable medida la libertad de movimiento que en tiempos pretéritos las habilitaban para desempeñar un papel tan importante y a menudo decisivo en el equilibrio de poder. Lo que antes era cierto para un número relativamente pequeño de naciones, como ciertos países latinoamericanos en sus relaciones con Estados Unidos o Portugal en sus relaciones con Gran Bretaña, ahora es aplicable a la mayoría de las naciones: se encuentran en la órbita de uno u otro —o de ambos— gigante cuya preponderancia política, militar y económica puede mantenerlos en esa situación aun en contra de su voluntad. Así no es por accidente que hablamos de "satélites" cuando nos referimos al involuntario e impotente país aliado del otro bando.

Hoy en día ni Estados Unidos ni la Unión Soviética necesitan vigilar, como ocurría en la segunda guerra mundial, para que la defección de un aliado mayor no produzca un vuelco en el equilibrio de poder. Ya ha desaparecido la era de las alianzas siempre cambiantes que demandaba vigilancia constante, circunspección y precaución, época que alcanzó su culminación en el siglo XVIII y llegó a su fin con la segunda guerra mundial.

Pero este proceso no significa que las superpotencias no tengan nada que temer de sus aliados. Incluso cuando esos aliados no puedan abandonar sus respectivas órbitas por su propia voluntad, está dentro de su albedrío ser eficaces sostenedores de la política de las superpo-

tencias y cautivos renuentes y poco confiables. En el mejor de los casos podrán ser capaces de moverse desde el centro de la órbita a la periferia reduciendo el control que la superpotencia ejerce dentro de su órbita y atenuando su utilidad dentro de ella.

Dentro de un equilibrio de poder inflexible, en cuanto se refiere a los alineamientos de cada bando, las superpotencias pueden encontrar en sus aliados una fuente de debilidad o de fortaleza. Antes de la segunda guerra mundial, una de las principales preguntas que se planteaban las grandes potencias era: ¿Cómo podremos hacer para mantener a los aliados que tenemos? Por el contrario, la gran pregunta que se formulan hoy las grandes potencias con respecto a sus aliados es: ¿Cómo hacer para que se mantengan de buen grado y como participantes eficaces en nuestras políticas? Esto requiere políticas flexibles y complacientes por parte de las superpotencias. Frente al de sus aliados, el poder que detentan es arrollador, pero no ilimitado. Por cierto que son, en medida sin precedente, dueños de sus propias políticas y de su propio destino, pero no lo son completamente. Dentro de ciertos límites, deben adaptar sus políticas a los deseos de sus aliados si es que desean lograr el máximo de su apoyo.

Con las naciones comprometidas firmemente ubicadas en sus respectivas órbitas, el principal elemento de flexibilidad en el equilibrio de poder está dado por los movimientos probables de las naciones no comprometidas. ¿Hacia qué lado, por ejemplo, se inclinarán finalmente las naciones de África y América Latina? El desarrollo del equilibrio de poder mundial en el futuro inmediato dependerá en gran medida del curso que adopten estas y otras naciones no comprometidas. Sólo en un futuro distante tendrá respuesta la pregunta de si condiciones políticas y tecnológicas, tales como la adquisición de armas atómicas propias, llevará al desarrollo de nuevos centros de poder que puedan moverse independientemente. Estos nuevos centros de poder podrían surgir dentro o fuera de ambos bloques. Francia ha aspirado a semejante posición de potencia independiente dentro de la trama de una alianza tradicional con Estados Unidos; la misma idea ha animado a China, en competencia y oposición a la Unión Soviética. Del mismo modo que tales desarrollos regresan al pasado, el sistema bipolar actual de política mundial debería retornar al tradicional sistema multipolar.

#### LA DESAPARICION DEL MEDIADOR<sup>2</sup>

Un segundo cambio en la estructura del equilibrio de poder que presenciemos hoy en día, no es más que el resultado inevitable del fenómeno que acabamos de ver. Es la desaparición del mediador, del "sostenedor" de la balanza. Tanto su supremacía naval como su virtual inmunidad contra un ataque externo —características que ostentó por más de tres siglos— habilitaron a Gran Bretaña para que cumpliera

<sup>2</sup> Acerca del tema del "sostenedor" del equilibrio, véase el capítulo 12, apartado "El 'sostenedor' del equilibrio".

esta función en el marco del equilibrio de poder. Hoy Gran Bretaña ya no es capaz de cumplir esa función, porque la moderna tecnología bélica ha arrebatado a la fuerza naval su incontestable dominio de los mares. El poderío aéreo no sólo ha puesto fin a la invulnerabilidad de las Islas Británicas, sino que también ha transformado en desventaja la ventaja inicial de la concentración de la población y las industrias en un territorio relativamente pequeño y muy cerca del continente.

En la gran contienda entre Francia y los Habsburgo, eje en torno al cual evolucionó el moderno sistema estatal (al menos hasta la "revolución diplomática" de 1756, cuando la propia Francia se alió con los Habsburgo contra Prusia), Gran Bretaña fue capaz de desempeñar el papel de controlador y limitador del equilibrio de poder porque era lo suficientemente fuerte en comparación con los otros dos contendores y sus respectivos aliados como para asegurar la victoria del lado al que se volcara. Esto siguió siendo así durante las guerras napoleónicas, durante el siglo XIX y durante las primeras décadas del XX. En la actualidad, Gran Bretaña ya no desempeña esa posición decisiva. Su rol como "sostenedor" de la balanza ha llegado a su fin, dejando al moderno sistema estatal sin los beneficios de la limitación y la pacificación que le brindó en tiempos pasados. Hasta la segunda guerra mundial, la neutralidad de Gran Bretaña o su alineamiento con Alemania y Japón, en vez de con los aliados, fácilmente podría haber significado para estos últimos la diferencia entre la victoria y la derrota. Ahora, en vista de las probables tendencias de la tecnología bélica y de la distribución de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, es muy posible que la actitud de Gran Bretaña en un conflicto armado entre ambas superpotencias no afecte decisivamente el resultado final.

De ello se deduce que lo que ha dicho antes acerca de la declinación del poder relativo de Gran Bretaña, y su resultante incapacidad para mantener su posición clave en el equilibrio de poder, no es un hecho únicamente atribuible a Gran Bretaña. Es más bien la consecuencia de un cambio estructural que afecta el funcionamiento del equilibrio de poder en todas sus manifestaciones. Por lo tanto, es imposible que la posición privilegiada y dominante que ejerció Gran Bretaña durante tanto tiempo pueda ser heredada por otra nación. No se trata solamente de que el poder del tradicional "sostenedor" haya declinado, incapacitándolo para desempeñar su rol tradicional, sino que el propio rol ha desaparecido. Basta con dos gigantes fuertes para determinar la posición de los platillos y ya no existe espacio para que una tercera potencia ejerza una influencia decisiva. Por lo tanto, es fútil esperar que otra nación o grupo de naciones vaya a ocupar el lugar que Gran Bretaña dejó vacante.

#### El problema de una "tercera fuerza"

Sin embargo, tales esperanzas han sido alentadas a veces por ciertas naciones o grupos de naciones que no se han comprometido definitivamente o completamente con el bloque occidental ni con el oriental. Esas na-

ciones pueden desempeñar el papel de una "tercera fuerza" al mantenerse al margen de la principal contienda política y militar entre el Este y el Oeste, sin comprometerse completa o definitivamente. A la luz de la disparidad de poder entre ellas y las dos superpotencias, es difícil imaginar por el momento cómo podrán manejarse para conseguir mejorar aún su posición. Parecería presuntuoso suponer que sus aspiraciones de conformar un papel decisivo como "tercera fuerza" en el equilibrio de poder mundial nunca podrán concretarse, especialmente en vista de los imprevisibles cambios tecnológicos; no obstante, es bastante probable que se sentirán desilusionadas en un futuro previsible. El general De Gaulle, por ejemplo, en varios discursos agudos y elocuentes postuló la idea de que una Europa unida debía cumplir, como "tercera fuerza", la tarea pacificadora y limitadora, de "sostenedora" del equilibrio entre los colosales del Este y del Oeste. El 28 de julio de 1946 —así como muchas otras veces, en especial luego de su regreso al poder en 1958— dijo:

En verdad que con respecto a lo que era antes de esta guerra de treinta años, el rostro del mundo ha cambiado en todos los sentidos. Hace treinta años vivíamos en un universo donde seis u ocho grandes naciones, aparentemente iguales en fortaleza, al asociarse con otras por medio de acuerdos sutiles y diferentes procuraban establecer un equilibrio en el que las naciones menos poderosas encontrarán una garantía relativa y donde el derecho internacional era reconocido, dado que cualquier infractor debería enfrentarse con una coalición de intereses morales y materiales y donde, en último análisis, las estrategias elaboradas para responder a futuros conflictos implicaban tan sólo una rápida y limitada destrucción.

Pero pasó un ciclón. Se puede hacer un inventario. Cuando reparamos en el colapso de Alemania y Japón y la debilidad de Europa, advertimos que sólo la Rusia Soviética y Estados Unidos son ahora potencias de primer rango. Parece como si el destino del mundo, que en los tiempos modernos ha sonreído sucesivamente al Sacro Imperio Romano, a España, a Francia, a Gran Bretaña y al Reich alemán, confiriéndoles una especie de preeminencia momentánea, ahora hubiera decidido dividir sus favores entre dos naciones. De esta decisión surge un factor de división que ha reemplazado el equilibrio de antes.

Luego de señalar las ansiedades provocadas por las tendencias expansionistas de Estados Unidos y la Unión Soviética, De Gaulle plantea la cuestión de la restauración de un equilibrio de poder estable:

¿Quién, entonces, puede restablecer el equilibrio, si no del viejo mundo, entre los dos nuevos? La vieja Europa, que durante tantos siglos fue la conductora del universo, se encuentra en situación de constituirse en el corazón de un mundo que tiende a dividirse en dos, en el necesario elemento de compensación y entendimiento.

Las naciones del antiguo occidente tienen por arterias vitales al Mar del Norte, al Mediterráneo, al Rin; geográficamente se encuentran situadas entre ambos bloques nuevos. Resueltas a conservar una independencia que se veía gravemente expuesta en el

caso de conflagración, se encuentran física y moralmente aunadas por el masivo esfuerzo de los rusos tanto como por el avance liberal de los norteamericanos. Ambos tienen una influencia mundial por sus propios recursos y sobre los de los vastos territorios que el destino ha hecho sean colindantes, sus influencias y actividades se extienden enormemente y podemos preguntarnos cuál sería su peso si lograran combinar sus políticas, a pesar de las diferencias que se plantean entre ellos de tanto en tanto.<sup>3</sup>

Pero no es sólo la debilidad de las naciones de Europa, en comparación con Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que las inhabilita para cumplir con esa tarea. Sobre todo, el argumento del general De Gaulle olvida el hecho decisivo de que Gran Bretaña fue capaz de realizar sus benéficas contribuciones a la paz y a la estabilidad sólo porque se hallaba geográficamente alejada de los centros de fricción y conflicto, porque no tenía intereses vitales que dependían de esos conflictos y porque tuvo la oportunidad de satisfacer sus aspiraciones de poder en áreas situadas más allá de los mares, las que generalmente se encontraban fuera del alcance de los principales contendientes por el poder.

Fue ese triple alejamiento, junto con sus recursos de poder, lo que habilitó a Gran Bretaña para desempeñar el papel de "sostenedor" del equilibrio. Ninguna de esas condiciones es cumplida por las actuales naciones de Europa con respecto a los centros de conflicto. Muy por el contrario, están profundamente implicadas en cualquiera de los tres aspectos. Son a la vez el campo de batalla y la presa en la contienda entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Están permanente y vitalmente interesadas en la victoria de una u otra parte. Y son incapaces de procurar satisfacción para sus vitales intereses políticos en otra parte que no sea el propio continente europeo. Por estas razones las naciones de Europa no pueden gozar de ese alejamiento y libertad de maniobra sin los que no puede existir una "tercera fuerza", ya sea como neutral no comprometido o como "sostenedor" del equilibrio de poder.

#### DESAPARICIÓN DE LA FRONTERA COLONIAL

Con este tema nos hemos acercado a un tercer cambio en la estructura del equilibrio de poder, a saber, la desaparición de la frontera colonial. El equilibrio de poder debió la influencia moderadora y limitadora que ejerció en su período clásico no sólo al clima moral dentro del que operó, o a su propia mecánica, sino, en buena medida, a la circunstancia de que las naciones que participaban en él raramente necesitaban poner todas sus energías nacionales en las luchas políticas y militares en las que se embarcaban. En aquel período, las naciones buscaban el poder a través de la adquisición de territorio, que por entonces era considerado como símbolo y sustancia del poder nacional. Arrebatarse territorio

<sup>3</sup> *New York Times*, 29 de julio de 1946, pág. 1; por discursos posteriores cf. *ibid.* 30 de junio de 1947, pág. 1; 10 de julio de 1947, pág. 3; conferencia de prensa del 23 de julio de 1964 y discurso de Estrasburgo del 22 de noviembre de 1964.

a un vecino poderoso fue un método de ganar poder. No obstante, existían oportunidades mucho menos riesgosas de conseguirlo. Las mismas estaban dadas por los amplios espacios de tres continentes: África, las Américas y la parte de Asia que lindaba con los océanos orientales.

A través de la historia del equilibrio de poder, Gran Bretaña encontró en esta oportunidad la principal fuente para su poder y la razón principal para alejarse de los problemas que involucraban a las demás naciones en un constante conflicto. España dilapidó su fortaleza en la explotación de esa oportunidad y así se eliminó a sí misma como fuerza digna de tener en cuenta en la lucha por el poder. Lo que para Gran Bretaña y España fue una preocupación mayor y constante, atrajo en mucha menor medida o esporádicamente las energías de otras naciones. Las políticas francesas del siglo XVIII muestran ejemplos instructivos de los efectos recíprocos de la expansión colonial y de los ataques imperialistas al equilibrio de poder existente; cuanto más intenso fue el imperialismo francés, menos atención prestó Francia a la expansión colonial y viceversa. Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron absorbidos durante largos períodos de sus respectivas historias por la tarea de expandir sus fronteras hacia los espacios políticamente vacíos de sus continentes y durante esos períodos no desempeñaron un papel demasiado activo en el equilibrio de poder. En especial durante el siglo XIX, la monarquía austriaca estuvo mucho más preocupada por mantener su control sobre las nacionalidades no alemanas de Europa central y del sudeste, las que formaban la mayor parte de su imperio, como para estar en condiciones de hacer más que limitadas incursiones en la política internacional. Más aún, hasta ya bastante avanzado el siglo XVIII, la amenaza de una agresión turca limitó la libertad de movimiento de Austria en el tablero de la política internacional. Finalmente, Prusia, como última ingresada en el círculo de grandes potencias, tuvo que conformarse con defender y asegurar su posición de gran potencia. Además, era demasiado débil en el campo interno y demasiado poco favorecida por su ubicación geográfica como para pensar en un programa de expansión ilimitada. Incluso después de que Bismarck hiciera predominar el poder de Prusia en Alemania e hiciera de ésta la potencia predominante en Europa, su política se orientó a preservar y no a expandir aquel poder.

Entre 1870 y 1914, la estabilidad del statu quo en Europa fue el resultado directo, por una parte, de los riesgos implícitos en cada movimiento, por pequeño que fuera, en las fronteras de las grandes potencias y, por otra, de la oportunidad de cambiar el statu quo en regiones alejadas sin incurrir en el riesgo de una conflagración general. Como observa Arnold Toynbee:

En el centro (del grupo de Estados que forman el equilibrio de poder) cada movimiento de cualquier Estado tendiente a su propio engrandecimiento es celosamente vigilado y hábilmente contrarrestado por todos sus vecinos y la soberanía sobre unos cuantos pies cuadrados y unos pocos cientos de "almas" se convierte en tema de las más amargas y tenaces contiendas... En las fáciles circuns-

tancias de la periferia, hasta un mediocre talento político a menudo puede obrar maravillas... El dominio de Estados Unidos puede extenderse discretamente a través de todo el continente norteamericano, desde el Atlántico hasta el Pacífico; el dominio de Rusia, a lo ancho de Asia, desde el Báltico hasta el Pacífico, en una época en que los mejores estadistas de Francia o de Alemania no pueden lograr la posesión no litigiosa de Alsacia o Posen.<sup>4</sup>

Con la unificación de Alemania en 1870, se consumó la consolidación de los grandes Estados-nación y de allí en adelante la adquisición territorial en Europa sólo pudo lograrse a expensas de las grandes potencias o de sus aliados. A partir de entonces, por más de cuatro décadas, los grandes problemas de la política mundial estuvieron asociados a nombres africanos, como Egipto, Túnez, Marruecos, el Congo, Sudáfrica y con los decrepitos imperios asiáticos de China y Persia. Las guerras locales surgieron como resultado de estos problemas: la guerra de los Boers de 1899-1902 entre Gran Bretaña y las Repúblicas Boers, la guerra ruso-japonesa de 1904-1905 y las guerras ruso-turca e italiano-turca de 1877 y 1911-1912 respectivamente. Pero debe hacerse notar que en todas esas guerras, una de las grandes potencias combatió contra lo que podría llamarse una "potencia" periférica, una nación que era el objetivo escogido para una expansión territorial de las primeras o —como en el caso excepcional de Japón— un competidor externo. En ningún caso fue necesario que una gran potencia tomara las armas contra otra gran potencia a los efectos de ocupar los espacios políticamente vacíos de África y Asia.

La política de compensaciones podía operar aquí con un máximo de éxito, pues había muchos espacios políticos vacíos con los que beneficiarse y permitir que otros hicieran lo mismo. Siempre existía la posibilidad de compromiso sin comprometer los propios intereses vitales, de una retirada que dejara a salvo el prestigio, de soslayar y posponer los conflictos. El periodo entre 1870 y 1914 fue, pues, una época de acuerdos diplomáticos y trueque de territorios, de conflictos pospuestos y de problemas soslayados y también fue el gran periodo de paz continua entre las grandes potencias.

Es significativo que el problema más persistente y explosivo del periodo, aunque situado en la periferia del círculo de las grandes potencias, estaba más cercano a él geográficamente y pesó más directamente sobre la distribución del poder político y militar dentro de él que cualquier otro de los problemas de la época. Nos referimos a la llamada cuestión balcánica u oriental y consistió en cómo distribuir la herencia de la parte europea del imperio turco. Además de ese problema, sólo se planteó la conflagración de la primera guerra mundial. Más que cualquier otro asunto de la época, la cuestión balcánica estuvo cerca de llevar a un conflicto abierto entre las grandes potencias, en especial desde que los intereses vitales de una de ellas, Austria, se vieron directamente afectados por las aspiraciones nacionales de Servia. Sin

embargo, es dudoso que se hubiera llegado a ese punto. Se puede pensar con cierta plausibilidad que si las otras grandes potencias —especialmente Alemania— hubieran manejado en 1914 la cuestión balcánica como lo habían hecho exitosamente en el Congreso de Berlín de 1878 —es decir, reconociendo su carácter periférico—, es muy posible que la primera guerra mundial hubiera podido evitarse.

Cuando en 1876 Bismarck declaraba<sup>5</sup> que en lo que tenía que ver con los intereses de Alemania, los Balcanes no valían "los buenos huesos de un solo mosquetero pomeranio", estaba afirmando enfáticamente el carácter periférico de la cuestión balcánica en relación con los intereses políticos y militares de Alemania. Cuando en julio de 1914 el gobierno alemán prometió apoyar cualquier paso que Austria decidiera dar contra Servia, adoptó exactamente la posición contraria a la de Bismarck y, además, sin ninguna buena razón. Alemania se identificaba con el interés austriaco por el sometimiento de Servia, mientras Rusia se identificaba con la defensa de la independencia de Servia. Así, un conflicto en la periferia del sistema estatal europeo se transformó en una lucha que amenazó con afectar toda la distribución de poder dentro del sistema.

La negociación se volvió imposible, puesto que lo único negociable eran intereses vitales. Ya no eran posibles las concesiones a costa de alguien, porque la identificación de los intereses propios con los de las naciones más pequeñas hacían que las concesiones hechas aparentemente a expensas de otros fueran, en realidad, concesiones a propia costa. El conflicto no pudo posponerse porque, como hemos visto, muchas de las grandes potencias tenían que el aplazamiento fuera a fortalecer al otro bando para un conflicto que se consideraba inevitable. Una vez que los problemas llegan desde la periferia hasta el centro del círculo de las grandes potencias no hay modo de sosloyarlos; es como si no existiera espacio vacío mediante el cual transitar para eludir el problema. Rusia tuvo que enfrentar la determinación austro-alemana de zanjar el problema servio en los términos austriacos. En consecuencia, Francia debió asumir la invocación de la alianza franco-rusa, Alemania necesitó encarar el activamiento de dicha alianza y Gran Bretaña tuvo que encarar la amenaza belga. No había soslayamiento posible para tales problemas excepto al precio de rendir lo que cada nación consideraba como sus intereses vitales.

Lo que ocurrió en julio de 1914, al menos en parte debido a errores diplomáticos, puede considerarse hoy como el resultado ineluctable de cambios estructurales que habían ocurrido en el equilibrio de poder. En el periodo anterior a la primera guerra mundial aún era posible que las grandes potencias desviarán sus rivalidades de sus propias fronteras a la periferia y a los espacios políticamente vacíos, porque, como hemos visto, virtualmente todos los participantes activos en el equilibrio de poder eran naciones europeas y, además, los principales pesos de la balanza estaban ubicados en Europa. Sustener que durante ese periodo hubo una periferia de espacios políticamente vacíos es sen-

<sup>4</sup> Arnold Toynbee, *A Study of History*, Oxford University Press, Londres, Nueva York, Toronto, 1934, vol. 3, pág. 302. Reproducido con autorización del editor.

<sup>5</sup> En la sesión del Reichstag alemán del 5 de diciembre de 1876.

cillamente un modo negativo de decir que en ese tiempo el equilibrio de poder estuvo cuantitativa y cualitativamente circunscripto por límites geográficos. En tanto el equilibrio de poder —ahora con su principal peso apoyado en tres continentes— se vuelve mundial, la dicotomía entre el círculo de grandes potencias y su centro, por una parte, y entre su periferia y los espacios vacíos, por otra, necesariamente debe desaparecer. Ahora la periferia del equilibrio de poder coincide con los confines de la tierra.

### LA REVOLUCION COLONIAL

Así, lo que antes era la periferia de la política mundial, ahora tiende a ser uno de sus centros, uno de los principales escenarios donde se libra la lucha entre las superpotencias en términos de control territorial y de las mentes de los hombres. Este cambio se debe a dos factores: la revolución de los países coloniales y semicoloniales contra sus antiguos amos y la tendencia inherente en un sistema bipolar a convertirse en un sistema de dos bloques.

La desaparición de la frontera colonial —esto es, la consumación de la expansión colonial— es inmediatamente seguida por —y en gran medida coincide con él— un movimiento regresivo en el que los objetos de la expansión colonial tratan de recuperar su independencia y logran un cambio fundamental en las relaciones entre la raza blanca y las razas de color. Así como la marea alta significa el final del impulso del océano y el comienzo de su retroceso, del mismo modo la consumación de la expansión colonial significa el comienzo del fin del propio colonialismo. Cuando las grandes potencias coloniales alcanzan los límites de su expansión, ocurre que también alcanzan los límites de su supremo poder en el mundo. Más particularmente, la declinación política y militar de las naciones de Europa fue la causa —y más tarde el resultado— de la revolución colonial.

Si la desaparición de la frontera colonial no hubiera coincidido con la declinación de Europa como poder central del mundo, lo que hoy llamamos la revolución colonial, y que se ha convertido en uno de los grandes ejes de la historia, habría aparecido retrospectivamente como una serie de rebeliones coloniales, no demasiado diferentes a tantas otras que no consiguieron triunfar. Pero la obvia declinación de las principales potencias europeas, como quedó claramente demostrado con las derrotas que sufrieron a manos de Japón en la segunda guerra mundial, fue una especie de invitación para la revolución colonial y una garantía para su éxito o una promesa de éxito en un futuro inevitable. De este modo, lo que parecía casi inconcebible, a fines de la segunda guerra mundial se convirtió en un hecho consumado apenas veinte años después: el retiro voluntario de Gran Bretaña de Birmania, Ceylán, India, Paquistán, Malaya, Singapur y Egipto y su expulsión de Irán, Iraq y Jordán; el retiro forzoso de Holanda de Indonesia; la expulsión de Francia de Indochina; la disolución de los imperios belga, británico,

francés y portugués en Africa, para dar paso al nacimiento de naciones independientes.

Retrospectivamente, se puede ver ahora que esta revolución colonial subsiguiente a la finalización de la segunda guerra mundial no fue más que la conclusión de un capítulo y la culminación de un proceso de descolonización que había comenzado con la revolución norteamericana contra Gran Bretaña en el siglo XVIII, había seguido con las revoluciones de las naciones latinoamericanas contra España y Portugal a comienzos del siglo XIX y había dado un formidable paso adelante tras la primera guerra mundial con la disolución del imperio austro-húngaro, la parte europea del imperio ruso y los componentes árabigos de Turquía. La última fase de la revolución colonial, nacida de la debilidad de Europa, debilitó aun más a Europa. La preeminencia política de Europa a lo largo de los tiempos modernos se debió principalmente a su predominio sobre las razas de color. Fueron las diferencias tecnológicas, económicas y militares las que establecieron las diferencias entre el hombre blanco de Europa y el hombre de color de Africa y Asia, y las que permitieron a Europa adquirir y mantener su dominio sobre el mundo. Su desaparición secó la principal fuente de fortaleza —militar, económica, política— en la que las naciones europeas pudieron abreviar para compensar su inferioridad numérica, espacial y en cuanto a recursos naturales.

Pero mientras la declinación del poder europeo otorgó a la revolución colonial la oportunidad de triunfar, no le confirió su ímpetu. Al igual que todas las revoluciones genuinas, la colonial surge como un desafío al mundo tal como era entonces. Esto es particularmente cierto en su manifestación más madura, la revolución de Asia.

El desafío moral que emana de Asia es en su esencia el triunfo de las ideas morales de Occidente. Se desarrolla bajo las banderas de dos principios morales: autodeterminación nacional y justicia social. Son las ideas que por más de un siglo han guiado en Occidente las políticas, tanto internas como externas, y a las que se ha apelado para justificar acciones políticas. Al comienzo de su conquista, Occidente llevó a Asia no sólo su tecnología y sus instituciones políticas, sino también sus principios de moral política. Las naciones de Occidente enseñaron a los pueblos de Asia con su propio ejemplo que el completo desarrollo de las facultades individuales depende de la capacidad de la nación a la que pertenecen para determinar libremente sus destinos políticos y culturales, y que, por lo tanto, vale la pena luchar por esa libertad nacional; y los pueblos asiáticos aprendieron la lección. Occidente también enseñó a los pueblos asiáticos que la miseria y la pobreza no son maldiciones de Dios que el hombre debe aceptar pasivamente, sino que son consecuencia de acciones humanas de larga trayectoria que el hombre puede remediar; y muchos de los pueblos asiáticos también aprendieron esta lección. Estos principios de autodeterminación nacional y justicia social son los que hoy Asia arroja contra Occidente, condenando y rebelándose contra las políticas y medidas económicas occidentales; y todo ello lo hacen en nombre de las propias pautas morales de Occidente.



### LA DECLINACION DE OCCIDENTE

Las presentes consideraciones acerca de la declinación de Occidente también han estado motivadas por la obvia declinación del poderío norteamericano. La derrota sufrida por Estados Unidos en Indochina fue no sólo total, sino ignominiosa. Incluso si la derrota a siete mil millas de las costas norteamericanas debió ser prevista como inevitable, no había nada inevitable acerca de la incapacidad norteamericana para retirarse de una posición insostenible con, al menos, una pizca de *donaire*. La natural preocupación por la declinación del poderío norteamericano ensombrece la relación que existe entre ella y la declinación de Occidente en general. Más particularmente, oscurece el hecho de que Estados Unidos debe el auge de su preponderancia tras la segunda guerra mundial a la correlativa declinación de Occidente, de la que ahora aparece como primer ejemplo. En otras palabras, la declinación de Occidente estuvo precedida por la declinación de los tradicionales Estados-nación de Europa occidental, de la que Estados Unidos fue, en suma, el principal beneficiario.

El resultado de la segunda guerra mundial fue decidido por naciones o bien completamente ajenas o largamente marginadas de Europa. La productividad material y la inventiva técnica de Estados Unidos, indemnes —en contraste con todos los otros integrantes del sistema de combate— y grandemente estimuladas por la guerra, significaron un factor decisivo en la victoria y en la reconstrucción. Así, la conjunción de la declinación de los tradicionales Estados-nación de Occidente y la ascendencia de Estados Unidos —ambos hechos resultantes de las dos guerras mundiales— cuentan para el ascenso de Estados Unidos dentro del contexto de la declinación occidental.

Un cambio similar puede observarse en el plano moral. La primera guerra mundial trajo a un primer plano dos desafíos al orden moral tradicional: el comunismo y el fascismo. Enfrentadas a la opción, muchas de las élites directivas eligieron al fascismo como protección contra el comunismo o incluso contra reformas radicales. Eligieron al fascismo aunque significara abrir las puertas de la nación al enemigo. "Más vale Hitler que Blum" fue el eslogan de la derecha francesa y el régimen de Vichy se convirtió en la manifestación política de esa opción moral.

Estados Unidos nunca tuvo que elegir entre fascismo y comunismo, porque ambas amenazas a la democracia norteamericana fueron siempre remotas —por más que las aberraciones del macartismo hayan hecho parecer temporariamente al comunismo como el principal peligro para Norteamérica y el mundo—. Así, mientras las naciones de Europa occidental arriesgaban la desintegración nacional en la lucha entre democracia y ambos totalitarismos, Estados Unidos fue capaz de presentar un frente nacional unido contra ambos enemigos: primero contra el totalitarismo del fascismo y luego contra el comunismo. La posición mo-

ralmente simplista del secretario de Estado John Foster Dulles, quien dividía al mundo en naciones buenas, naciones malas y naciones mancipladas por la neutralidad, expresaba en el plano moral la confrontación política y militar de la guerra fría. De este modo, Estados Unidos se convirtió en "el líder del mundo libre", tanto por imperio de la actual distribución del poder político como por la simple posición moral que pudo asumir frente a los enemigos del "mundo libre". Esa ascendencia de Estados Unidos para convertirse en líder aparentemente incontrovertible no sólo dentro del "mundo libre" sino en todo el mundo, efectivamente encubrió la real declinación de la colectividad llamada mundo occidental así como las tendencias hacia el deterioro dentro de los propios Estados Unidos. Esas tendencias hacia la declinación occidental se pusieron de manifiesto en la cruzada ideológica de la administración Reagan contra el "imperio malvado" del comunismo soviético, a menudo sin tomar en cuenta la unidad de la ya debilitada Organización del Atlántico Norte.

Lo que socavó la fortaleza moral de Estados Unidos no fue la contradicción entre el interés nacional y los intereses de clases (como en Europa), sino, por una parte, la reducción de complejos problemas políticos a la simple identificación moral con el comunismo y, por otra, las espectaculares demostraciones de torpeza tanto en casa como en el extranjero. Lo que enfrentaron las naciones de Europa occidental luego de la segunda guerra mundial —como amenaza y como desafío— fue la presencia militar del ejército rojo a 100 kilómetros al este del Rin, la presencia política de grandes partidos comunistas dentro de sus fronteras nacionales y las estructuras y políticas económicas y sociales que crean y mantienen las resquebrajaduras con las que el comunismo medra.

El anticomunismo simplista de Estados Unidos fue adecuado para enfrentar la amenaza militar soviética a través de la política de contención. Pero los programas contrasubversivos que Estados Unidos puso en práctica en los países democráticos de Occidente fueron no sólo ineficaces, sino también contraproducentes. Lo que resultó difícil de entender para los técnicos en contrasubversión norteamericanos fue que el terreno sobre el que trabajó el comunismo en muchos pueblos occidentales no era primariamente —no sólo exclusivamente— el resultado de las maquinaciones de gobiernos comunistas extranjeros, sino de condiciones autóctonas explotadas —pero no creadas— desde afuera. Así el compromiso rigidamente ideológico con un anticomunismo dogmático, que reducía una realidad compleja a una simple yuxtaposición entre el bien y el mal, se mostró insostenible en el terreno filosófico e histórico, por no decir que terminó siendo un desastre político y moral.

Comprometido con un precario, si no condenado, *statu quo* en un mundo decididamente revolucionario o prerrevolucionario, Estados Unidos se vio forzado por la propia lógica de su compromiso a apoyar o crear el tipo de gobierno cuya retórica antagonica era más bien indeseable y cuya única voluntad consistía en luchar contra el comunismo por todos los medios, ya fuesen limpios o no tanto. Así, Estados Unidos se encontró apoyado, y apoyando, gobiernos cuya filosofía y práctica

política estaban completamente en los antípodas de los principios de gobierno norteamericanos. La protección del "mundo libre" contra el comunismo se convirtió en la principal preocupación de la política exterior norteamericana, ya fuese en Europa, Asia o América Central. En su nombre —o en sus seudónimos— se llevaron adelante políticas de seguridad nacional y se cometieron excesos que desafiaban las normas morales por las que, tanto teórica como prácticamente, tradicionalmente han sido juzgados.

La moral norteamericana y el compromiso político con el anticomunismo sólo triunfaron allí donde el poder militar y económico de Estados Unidos pudo ser efectivamente puesto en juego. Fracaso todas las veces en que debió apoyarse tan sólo en su pura fuerza moral. Paradójicamente, no fracasó porque los pueblos cuya libertad estaba en juego no estuvieran dispuestos a escuchar su mensaje, sino porque Estados Unidos, el portador del mensaje, no supo vivir de acuerdo con él. El temor al comunismo bloqueó el camino a la libertad. En la contienda entre las potencias coloniales de Europa y sus colonias, Estados Unidos frecuentemente tomó parte por las primeras, no porque estuviera a favor del colonialismo. El campeón de la libertad se convirtió en el defensor y el restaurador del statu quo colonial. Al hacer causa común con las potencias coloniales, llegó a compartir con ellas el estigma moral del colonialismo. Así, Norteamérica perdió su peculiar aura moral, con cuya concepción se había colocado aparte de las demás naciones.

Pero mientras la indiscriminada y dogmática oposición al comunismo —o a lo que consideraba como comunismo— lo obligaba a unirse a las fuerzas del statu quo, su tradición liberal y anticolonial evocaba sus simpatías con las aspiraciones del Tercer Mundo. Ese mundo había elaborado una imagen complacida de su propia condición y en la que despreciaba a sus antiguos amos coloniales y a las naciones industrializadas en general. Sus miserias y fracasos eran presentados como producto de la responsabilidad de las naciones desarrolladas, las que tenían la obligación moral de reparar los errores que habían cometido. Esta dicotomía moral entre los "buenos" integrantes del Tercer Mundo y los "malos" explotadores coloniales se solapó a la dicotomía norteamericana entre "buenos" demócratas capitalistas y comunistas "malos". Pero muchas naciones del "mundo libre" llegaron a simpatizar con una u otra rama del comunismo, o al menos con alguna rama de autoritarismo que cargaba con la denominación de "comunismo" o "socialismo".

Lo que ocurrió en el plano moral, pues, fue lo opuesto a lo que sucedió en la arena del poder. En esta última, Estados Unidos se benefició a costa de sus asociados. En el primero, se aprovechó de su des crédito. Tal vez no sea sorprendente —considerando el resentimiento que provoca ese poder indesafiado— que el poder sin precedentes de Estados Unidos no haya estado unido a una reputación de empleo benévolo de ese poder. Esa discrepancia produjo la ruina de la posición moral norteamericana. El Tercer Mundo atacó a Estados Unidos con los mismos argumentos que Estados Unidos empleó para atacar al colonialismo, el racismo y la explotación perpetuada por sus amigos. Ar-

guyendo dentro de su tradicional trama moral, Estados Unidos careció de respuestas cuando sus propios argumentos fueron vueltos contra él. Había hablado como el campeón de la lucha contra los opresores y los explotadores, en nombre de la igualdad y la libertad, y ahora defendía en los hechos el statu quo del colonialismo y la explotación, sólo que en nombre del anticomunismo.

Este desarme moral a manos del adversario, que invoca la contracara de los argumentos morales para sus propios fines, no es una novedad; ya fue brillantemente usado por Hitler en la crisis checoslovaca de 1938.<sup>4</sup>

Estados Unidos —amenazado materialmente y debilitado moralmente por su asociación con los tradicionales Estados-nación de Occidente— se encontró al fin debilitado por la propia magnitud de su poder material. Una de las paradojas de la era nuclear es que, en contraste con toda la experiencia histórica previa, un incremento en el poder militar ya no necesariamente significa un incremento del poder político.<sup>5</sup> El poder sin precedentes que la moderna tecnología ha puesto en manos de las naciones de Occidente es útil sólo bajo condiciones extraordinariamente limitadas. Bajo las circunstancias más posibles y actuales, ese poder es una amenaza vacua, a la que las naciones muy interiores en poder material pronto dejan de prestar atención. Así, el poder que realmente cuenta —a pesar de algunas pocas excepciones en contrario— es el poder convencional, y aquí la brecha entre Estados Unidos y las otras naciones occidentales, por una parte, y con las naciones no occidentales, por la otra, es naturalmente tan ancha como si se pusiera el poder nuclear en uno de los platillos de la balanza. En consecuencia, cuando se compara el poder convencional de Occidente con el poder convencional del mundo no occidental, se advierte que las naciones de Occidente son mucho menos poderosas de lo que previamente parecían ser. Esa impresión se fortalece cuando se examinan los principios morales en nombre de los que las naciones occidentales pueden estar dispuestas a usar ese poder convencional con posibilidades de éxito. La derrota de Estados Unidos en Indochina ilustra vívidamente la declinación moral y material del poder occidental.

Una de las grandes ironías de la historia contemporánea consiste en que la declinación moral y material de Occidente en buena medida se produjo como resultado de los triunfos materiales y morales de Occidente. El Tercer Mundo se desprendió del yugo occidental invocando los principios de autodeterminación y justicia social que Occidente había proclamado y se había comprometido a poner en práctica. Era de esperar que durante el proceso de implementación, la autodeterminación se convirtiera en la ideología de los nuevos imperialismos y la justicia social en el encubrimiento ideológico de viejas y nuevas servidumbres. Lo que señala que el agotamiento moral de Occidente consiste en su incapacidad para estipular principios morales con los que justificar sus posiciones e intereses contra sus enemigos y detractores.

<sup>4</sup> Véase el capítulo 7, apartado "Ideologías ambiguas".

<sup>5</sup> Véase el capítulo 3, apartado "Su naturaleza: cuatro distinciones", y el capítulo 5, apartado "Aprestos militares".

Este desamparo moral ostensible en cada ocasión que Occidente tuvo que recurrir al uso de sus principios morales en nombre de sus enemigos —dramáticamente ejemplificado en la crisis checoslovaca de 1938— ha sido una de las principales fuentes de su debilidad para la acción. Es sencillo y conveniente identificar esta debilidad con un hombre en particular actuando en un caso particular, para así aislar el "espíritu de Munich" de la posición moral occidental en política exterior. Es igualmente sencillo y conveniente censurar cualquier tipo de arreglo y compromiso en política exterior como "apaciguamiento", mientras se depende de la inflexibilidad del enemigo. Al carecer de pautas morales creíbles que guíen su accionar, el estadista se ve reducido a negar el problema moral o a universalizarlo de tal modo que se vuelva irrelevante.

Como hemos visto, en el plano material Occidente se ha vuelto vulnerable al uso del petróleo como arma política.<sup>4</sup> Esta vulnerabilidad de las naciones occidentales altamente desarrolladas resulta de su avance industrial. El cambio de poder desde las naciones consumidoras a las naciones productoras es un subproducto del poder industrial. El desarrollo industrial ha ensanchado la brecha entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas en favor de las primeras, pero ha concedido a las últimas una nueva arma: el casi monopolio del petróleo. Irónicamente, es un arma que algunas naciones subdesarrolladas han usado contra otros Estados subdesarrollados, situación que ilustra el enredo de las pautas de la política internacional.

Esa arma puede ser mortal y se parece al poder nuclear en su carácter puramente destructivo. Una nación productora de petróleo puede doblegar a otra consumidora, pero no puede gobernarla en virtud de su monopolio petrolero. De este modo, el poder del arma petrolera también demuestra dramáticamente la declinación del poder occidental. Demuestra asimismo que no hay alternativas para ese poder declinante, excepto el poder de destrucción.

La declinación moral y material de Occidente es un hecho visible. Lo que no se ve es el tipo de orden que podría tomar el sitio que queda vacante. En lugar de entreverse los lineamientos de un nuevo orden creado y sostenido por un nuevo centro de poder, lo que aparece en el horizonte del mundo civilizado es el espectro de la anarquía, con acuerdos legales, instituciones y procedimientos que desentonan totalmente con las condiciones tecnológicas objetivas de la época.

#### POTENCIALIDAD DEL SISTEMA BIPOLAR

La revolución colonial ha alterado profundamente las relaciones morales, militares y políticas entre África, Asia y Latinoamérica, por una parte, y del resto del mundo, por la otra. Visto en términos de la bipolaridad del mundo político contemporáneo, se ha creado una tierra de nadie moral, militar y política que no se encuentra ni completa ni

<sup>4</sup> Véase el capítulo 9, apartado "El poder del petróleo".

irrevocablemente comprometida con ninguno de ambos bandos. ¿Adherirán estas nuevas naciones al comunismo o a la democracia? ¿Se alinearán política y militarmente con Moscú, Pekín o Washington? Este es, pues, el desafío que plantean las naciones no comprometidas del mundo a las dos superpotencias.

Este último no han demorado en recoger el reto, porque un sistema político bipolar tiene una tendencia inherente a transformarse en un sistema de dos bloques. Sin la flexibilidad de un sistema multipolar y con sus aliados firmemente atados a sus respectivas órbitas, las dos superpotencias pueden incrementar su fortaleza en términos de prestigio, territorio, población y recursos naturales solamente arrastrando a las naciones no comprometidas a sus respectivas órbitas. Su flexibilidad se encuentra limitada a aquellas regiones que aún no se han unido irrevocablemente a una u otra órbita, o que sólo lo han hecho bajo la compulsión de la ocupación militar. Aquí las superpotencias todavía pueden avanzar y retroceder, negociar y maniobrar. Aquí hay todavía oportunidades para la conquista moral, militar y política. Si la Unión Soviética pudiera arrastrar a la India a su órbita obtendría una importante victoria en la lucha entre Oriente y Occidente. De este modo, las dos superpotencias vuelcan hacia los espacios no comprometidos los recursos de su fortaleza —moral, económica, militar y política— tratando de transformar esos espacios en dos bloques gigantescos con fronteras comunes pero mutuamente opuestos en los cuatro puntos cardinales de la tierra.

#### La posibilidad de su disolución

Pero los mismos factores que hacen atractiva la transformación del sistema bipolar en uno de dos bloques para las superpotencias, lo vuelven repulsivo para las naciones no comprometidas o para aquellas que han sido llevadas a uno u otro bloque por la fuerza de las circunstancias y que procuran recuperar su libertad de acción. La oposición a esta transformación, potencialmente inherente a un sistema bipolar, hace surgir otra potencialidad.

En este esquema de cosas, la revolución de las naciones asiáticas, y más específicamente de China, puede tener las más graves consecuencias para el resto del mundo. Sucede que naciones con espacio territorial, recursos naturales y grandes masas de población sólo comienzan a usar el poder político, la tecnología moderna y las modernas ideas morales para conseguir sus fines. Más de mil quinientos millones de personas —sin contar los cerca de mil millones chinos— que hasta ahora habían sido objeto de las políticas de otros, ingresan ahora a la política mundial como participantes activos. Se puede prever que estas masas en pleno despertar tarde o temprano llegarán a la completa posesión de los instrumentos de la moderna tecnología, especialmente en el campo nuclear, que hasta hace poco habían constituido un virtual monopolio de Occidente.

Tal desarrollo, que provocará un cambio drástico en la distribución

del poder, habrá de ser más importante para el futuro del mundo que cualquier otro factor que hayamos mencionado. Podría significar el fin de la bipolaridad centrada en Washington y Moscú, que ahora signa la política mundial. Después de todo, la Unión Soviética ya no es el líder incontrovertible en los campos político, moral y tecnológico del mundo comunista; en términos numéricos y en poder potencial es China, y no la Unión Soviética, el país comunista líder en el mundo.

La posibilidad de una ruptura del sistema bipolar en el largo plazo también es sugerida por una potencialidad inherente al propio sistema. La oposición de las naciones no comprometidas, o comprometidas por la fuerza, a la atracción de los dos polos políticos, Washington y Moscú, avanza en la misma dirección: a superar esa atracción toda vez que sea posible. La formación de centros de poder independientes entre esas naciones, provistos de armas nucleares, puede significar el fin de ese sistema bipolar.

Este, pues, contiene dos potencialidades contradictorias: la tendencia a expandirse en un sistema de dos bloques mediante la absorción de las naciones no comprometidas del mundo y la tendencia a desintegrarse bajo la presión de fuerzas centrifugas internas, y la atracción de nuevos centros de poder, internos o externos.

#### Continuación de la guerra fría

Dejando las probabilidades de largo plazo y volviendo a las de corto plazo, encontramos como probable que esos dos bloques de poder centrados en las superpotencias continuarán dominando la arena de la política mundial. Desde fines de la segunda guerra mundial en adelante, estos dos bloques se han enfrentado como si fueran dos luchadores en un estrecho y corto espacio. Han tendido a avanzar y encontrarse en lo que parecía un combate seguro o han retrocedido, permitiendo a la otra parte avanzar en lo que es para ella un terreno precioso. Estas variadas y diversificadas maniobras mediante las que los años del equilibrio del poder han tratado de evitar conflictos armados o al menos de hacerlos breves y decisivos, aunque limitados en sus objetivos —alianzas y contraalianzas, cambios en las alianzas según el origen de la amenaza o de mejores oportunidades, el *soslayamiento* y la dilación de los problemas, la traslación de las rivalidades de la peligrosa primera línea de interés al patio trasero de las cuestiones coloniales —han sido difíciles de mantener. Con ellas han desaparecido también la peculiar *finura* y *sutileza*, la *inteligencia* calculadora y *versátil*, y las *decisiones* audaces y *circunspectas*, que eran los requisitos característicos de los jugadores de aquel juego. Y con estos modos de acción y actitudes intelectuales, también han desaparecido la *flexibilidad* autorreguladora, aquella *tendencia automática* de la que hemos hablado antes,<sup>9</sup> que permitía que las relaciones de poder alteradas recobrasen su viejo equilibrio o adquiriesen uno nuevo.

<sup>9</sup> Véase el capítulo 21, primer apartado.

Para los dos gigantes que hoy determinan el curso de los asuntos mundiales sólo una política parece posible: la de incrementar su propio poder y el de sus aliados. La mayor parte de los jugadores importantes han tomado posición y no es de esperar en el futuro inmediato mayores cambios de bando. Dado que en cualquier parte los problemas se reducen a retirarse o a avanzar hacia áreas que ambas partes consideran como vitales para sus intereses, las posiciones deben mantenerse y el toma y daca del compromiso se convierte en una debilidad que cada bando procura evitar.

Mientras que antiguamente la guerra era considerada, según la clásica definición del filósofo de la guerra alemán von Clausewitz, como la continuación de la diplomacia por otros medios, actualmente el arte de la diplomacia se ha transformado en una variedad del arte de la guerra. Lo que significa decir que hemos vivido el período de la guerra fría, donde los propósitos de la guerra procuraban concretarse por medios no violentos. En tal situación, las cualidades particulares de la mentalidad diplomática son despreciadas, ya que no tienen nada sobre lo que operar y consecuentemente son reemplazadas por un pensamiento de tipo militar. Una vez que es perturbado el equilibrio de poder sólo puede ser restaurado mediante un incremento en el poderío del lado débil. Pero, dado que no existen variables importantes de poder fuera de la fortaleza propia de los dos gigantes, cada lado habrá de temer que la temporaria supremacía de cualquiera de las partes pueda ser usada para eliminar al oponente mediante una presión militar y económica o a través de una guerra de aniquilamiento.

De ese modo, la situación internacional se reduce al espectáculo primitivo de dos gigantes observándose y llenos de sospechas. Los dos hacen todo lo posible por incrementar al máximo sus respectivos potenciales militares, pues esto es lo único que cuenta. Ambos se preparan para asestar el decisivo primer golpe, puesto que si uno no lo hace, seguramente el otro lo hará. Así el santo y seña de la diplomacia de la guerra fría es *contener* o *ser contenido*, *conquistar* o *ser conquistado*, *destruir* o *ser destruido*.

Que este sea el estado político del mundo no es el resultado necesario de la mecánica del nuevo equilibrio de poder. La variada estructura del equilibrio de poder ha hecho posible la oposición hostil de los dos bloques de poder, pero no la hace inevitable. Muy por el contrario, el nuevo equilibrio de poder es un *mecanismo* que contiene potencialidades *insospechadas* para hacer el bien, así como para producir calamidades sin precedentes. Cuáles de esas potencialidades habrán de concretarse depende no de la mecánica del equilibrio de poder, sino de las *fuerzas morales* y *materiales* que utilice ese mecanismo para la realización de sus fines.

#### La nueva diplomacia

Al comparar el mundo político de hoy con el apenas reciente de la década de 1960, resultan notables tanto los cambios drásticos que se han

producido como las continuidades que han sobrevivido. Es sorprendente el grado en que muchos de esos cambios no fueron planificados, y ni siquiera previstos, por las naciones más poderosas. El mundo político de hoy es mucho menos manejable —y, por lo tanto, mucho más peligroso— que el mundo que terminó, grosso modo, con el ascenso al poder de Richard Nixon en 1969.

La configuración del mundo político que se había cristalizado tras la finalización de la segunda guerra mundial era relativamente simple y de manejo bastante sencillo. Había dos bloques de poder, definidos en términos ideológicos y rigidamente agrupados en torno a las dos superpotencias, que se mantenían a raya mutuamente con la amenaza de la destrucción nuclear; estos agrupamientos competían más bien inocente y futilmente por la fidelidad de las naciones del así llamado Tercer Mundo, esto es, de aquellas naciones que no se habían unido a ninguno de los bloques de poder. El principal problema que enconaba a los dos bloques de poder eran los acuerdos territoriales de la segunda guerra mundial, especialmente en Europa, y precisamente como causa de ese problema irresuelto surgió la Guerra Fría.

El punto fue virtualmente liquidado por la *Ostpolitik* de la República Federal Alemana. La ejecución de esa política fue ratificada en los tratados de 1970 y 1972, los que reconocieron el statu quo territorial en Europa Central y renunciaron a la "Doctrina Hallstein", que proclamaba que la República Federal era la única representante de toda Alemania, Oriental y Occidental, la que algún día sería unificada bajo su control. Aquellos acuerdos no estaban del todo completos por dos razones, una existencial y otra que derivaba directamente del problema central de la Guerra Fría. Ningún acuerdo, por más generosamente redactado que esté y por más buena fe que se empeñe en su cumplimiento, puede cambiar el hecho de que Berlín occidental es un enclave rodeado por el territorio de un Estado hostil. Esta situación geopolítica da a Alemania oriental un poder absoluto que las naciones occidentales no pueden equiparar. Esta situación —en conjunción con problemas más vastos— puede convertirse en una poderosa fuente de conflictos, como lo han demostrado las pasadas crisis de Berlín.

Por otra parte, mientras la República Federal abandonaba las poco prácticas posiciones de la Guerra Fría, continuaba manteniendo la idea de que Alemania oriental y occidental forman una sola nación —"una nación en dos Estados"— que algún día debería ser unificada. La genuina aunque moderada *détente* en el área dentro de la que surgió la Guerra Fría estuvo acompañada —y a veces fortalecida— por un ablandamiento ideológico en las relaciones este-oeste. La rigidez en el alineamiento, que había sido característica en la Guerra Fría, fue consecuencia no sólo de la intransigencia de las posiciones políticas sustantivas, sino también de la naturaleza irreconciliable de las posiciones ideológicas. La parcial liberación de la política exterior de su orientación ideológica facilitó el camino para una nueva diplomacia más flexible que substituyó las rigideces en las polémicas de comienzos de la Guerra Fría.

La nueva diplomacia ofreció a las naciones políticamente activas

nuevas oportunidades, a la vez que las enfrentó a nuevos riesgos. Así el arreglo de viejos problemas dio origen a otros nuevos, y las ventajas favorecieron a las naciones que advirtieron los nuevos problemas y eligieron políticas adecuadas para enfrentarlos. Europa, y más particularmente la Alianza Atlántica, proporciona una ilustración empírica de lo que acabamos de señalar.

Las tendencias hacia la desintegración dentro de la Alianza Atlántica son, por cierto, de larga data. Ellas se han debido a las dudas acerca de la estabilidad de la disuasión nuclear norteamericana, a las cambiantes percepciones sobre la amenaza militar soviética, a los enfoques norteamericanos sobre las negociaciones para el control armamentista, al resurgimiento económico de Europa occidental y a los divergentes intereses nacionales. Un panorama de los problemas internacionales que preocupaban a los integrantes de la alianza a comienzos de los '60, de los '70 y de los '80 no muestra que los mismos se hayan enfrentado a uno solo. El liderazgo, así como la estrecha cooperación con Estados Unidos, aceptados a comienzos de la década del '40 no como asunto de opción sino como condición de supervivencia, ahora son ampliamente sentidos a ambos lados del Atlántico como una carga de la que hay que aligerarse para realizar los propios intereses nacionales.

En la medida en que la cohesión de la Alianza Atlántica se atloja y el poder y la influencia norteamericanos declinan, el poder y la influencia de la Unión Soviética cobrarán mayor importancia en los asuntos de Europa occidental. Aunque ya no es percibida como la amenaza que significó durante las décadas del '40 y del '50, la Unión Soviética aún es objetivamente el coloso a horcajadas de las montañas eurasiáticas, contra el que sólo puede mantenerse un equilibrio de poder europeo viable mediante la permanente presencia militar de Estados Unidos en Europa, cooperando con las naciones de Europa occidental. Dicho de otro modo, la Alianza Atlántica ha sido el instrumento mediante el que Estados Unidos y las naciones de Europa primero restauraron y luego mantuvieron el equilibrio de poder europeo.

Por lo tanto, la declinación del poder y la influencia de Estados Unidos inclina el equilibrio de poder en favor de la Unión Soviética y, en consecuencia, incrementa la inseguridad en Europa occidental. Estas naciones —ambivalentes hacia Estados Unidos, cuyo apoyo necesitan aunque las agrave— pueden entonces percibirse como abandonadas por Estados Unidos y libradas a sus propias fuerzas para enfrentarse a la Unión Soviética, que cuenta con un poder militar insuperable. Esta mentalidad es lo que podría otorgar a la Unión Soviética su tan ansiada oportunidad de estabilizar lo que ella llama "la seguridad europea", verdadero eufemismo para referirse a su propia seguridad. Vista desde el ventajoso punto de partido del Kremlin, la seguridad europea requiere la reducción, si no la eliminación, del poder norteamericano en el continente, la resultante mutilación de la NATO y el consecuente aislamiento de la República Federal Alemana. Las naciones de Europa occidental, con los lazos cortados entre sí y con Estados Unidos, ya no serían capaces de mantener un equilibrio de poder viable frente a la Unión So-

viética, por lo que tendrían que acomodarse a la hegemonía soviética, sobre todo el territorio euroasiático.

Este reacomodo —en el que estaría comprendida la República Federal Alemana— significaría un cambio drástico en la distribución del poder mundial. La orientación occidental de la República Federal Alemana fue derivada de cálculos de política comparativa y ventajas militares y económicas. El voto del 21 de noviembre de 1983, con una sustancial mayoría del Partido Social demócrata contra la instalación de misiles Cruise y Pershing 2, sugiere que aquella orientación no se ha mantenido a salvo de desafíos dentro de la *Bundesrepublik*, ni siquiera ante la circunstancia de que esos cálculos racionales la favorecían. Si se produjeran los desarrollos descritos más arriba, deberían formularse argumentos racionales en apoyo de una orientación oriental. Más allá de su temor al "oso ruso", una Alemania occidental carente de la segura protección norteamericana sería llevada a una posición política y militar neutral, si no amistosa, con respecto a su enorme vecino del este. Esa posición resultaría grandemente fortalecida por la complementación de las economías germano-occidental y soviética. Como quedó en claro con la disputa sobre el oleoducto europeo a comienzos de la década del '80, la Unión Soviética obviamente ha decidido complementar su modernización industrial con un influjo masivo de tecnología occidental. La República Federal es una de las naciones industriales más altamente desarrolladas que para su prosperidad depende de exportaciones en gran escala. Si los lazos políticos, militares y económicos entre Estados Unidos y las naciones de Europa occidental y las del conjunto de la región se aflojan, la Unión Soviética puede ofrecerse como una provechosa alternativa.

Semejante desarrollo también aliviaría en gran medida las ansiedades soviéticas sobre la amenaza china, que al menos en el corto plazo ha venido influyendo sobre la posición soviética en la política mundial. La así llamada política de *détente* con Estados Unidos debe su existencia no sólo a consideraciones económicas y al deseo de destruir la Alianza Atlántica como la piedra fundacional del equilibrio de poder europeo, sino también al temor de quedar atrapado en una confrontación simultánea en sus fronteras occidentales y orientales. En tanto la Unión Soviética fue convenciéndose de que la reconciliación con China era imposible —y que, en consecuencia, la guerra con esa nación es posible aunque no probable—, trató de aliviar la presión que la Alianza Atlántica ha ejercido sobre sus fronteras occidentales mediante la política de "contención".

En ese sentido, la nueva política norteamericana hacia China implica al mismo tiempo una oportunidad y un riesgo. Casi no es necesario recordar que la normalización de relaciones entre Estados Unidos y China se vio retrasada unos veinte años con respecto a los primeros pasos que hacia ese fin se dieron en 1971. Esos pasos significaron poco para las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y China en la medida en que el primero de los países continuó reconociendo al gobierno de Taiwan y manteniendo en la letra y en los hechos la validez de sus compromisos con ese gobierno. Pero significaron mucho para las nuevas relaciones trilaterales de esos países. Estados Unidos gozó de cierta

libertad de maniobra ante las dos potencias restantes, las que permitieron que tomara cierta ventaja a partir de la implacable hostilidad que separaba a las naciones comunistas. Las dos debieron competir por el apoyo norteamericano para oponerse entre sí o para evitar que una de ellas lo recibiera. Esos intereses aconsejaban la autolimitación dentro de límites cada vez más estrechos para la prosecución de políticas a las que Estados Unidos pudiera oponerse (a saber, apoyo militar a Vietnam del Norte y a las "guerras de liberación nacional" en general) y la celeridad para adaptarse, también dentro de límites cada vez más estrechos, a las preferencias norteamericanas. A su vez, Estados Unidos, aunque no con la libertad de acción que tuvo Gran Bretaña desde Enrique VIII hasta sir Edward Grey para ser el "sostenedor" del equilibrio de poder europeo, tuvo la libertad necesaria como para introducir pequeños cambios en su posición entre ambas potencias para así estimular políticas favorables a sus intereses.

China es el país que más se benefició con la normalización de las relaciones. Esto ha sido así en dos aspectos mayores. Su admisión en la comunidad de naciones, y particularmente en Naciones Unidas, le ha proporcionado una nueva oportunidad para aspirar a un cierto liderazgo en el así llamado "Tercer Mundo de naciones subdesarrolladas", en clara competencia con las dos superpotencias. Mientras desde 1917 la Unión Soviética se identificó a sí misma con "la revolución mundial de los desposeídos" contra todos los imperialismos, tanto a nivel de naciones como de clases sociales, China colocó a las dos superpotencias en la misma bolsa imperialista y reivindicó para sí la posición tradicional que —al menos en la retórica china— había dejado vacante la Unión Soviética. Además, la nueva actitud norteamericana hacia China liberó a Japón de las onerosas limitaciones que hasta entonces afectaban sus relaciones con China en virtud de la estrecha coordinación de sus políticas exteriores con las de Estados Unidos. Si bien Japón no podía asumir la iniciativa en la normalización de relaciones con China, una vez que Estados Unidos las inició, Japón lo siguió de inmediato. Sopesando las potencialidades de esta nueva relación entre Japón y China, se descubren intereses complementarios no demasiado disímiles de aquellos que posibilitarían un estrechamiento de los lazos entre Alemania occidental y la Unión Soviética. Japón es una moderna nación industrial altamente desarrollada que debe exportar en escala masiva para poder vivir. China ofrece, especialmente en el largo plazo, un inmenso mercado subdesarrollado para maquinaria industrial y productos. En combinación, los dos países podrían incluso dominar a Asia desde el punto de vista político, económico y militar. Semejante combinación se parecería a una "esfera de coprosperidad asiática" que durante tanto tiempo Japón trató vanamente de establecer por medio de las conquistas; ahora podría conseguirla basándose en el reconocimiento mutuo de intereses complementarios.

La nueva movilidad de que goza el Japón como subproducto de la iniciativa norteamericana no se limita a sus relaciones con China. Del mismo modo en que Estados Unidos puede maniobrar ahora dentro de estrechos límites con la Unión Soviética y China, lo mismo puede hacer

Japón. Las necesidades soviéticas de participación extranjera en su desarrollo industrial y tecnológico son una permanente invitación para Japón, así como para Alemania occidental.

La nueva diplomacia de movimiento caracteriza no sólo las relaciones directas entre las grandes potencias, sino también las relaciones indirectas entre las potencias menores. El más notable ejemplo de esto lo aporta el Medio Oriente. Hasta la guerra de octubre de 1973, las naciones árabes de Medio Oriente estaban alineadas contra Israel y cada superpotencia apoyaba a una de las partes. La rigidez de ese alineamiento ha dado paso ahora a una flexibilidad sin precedentes en la política norteamericana. Estados Unidos no sólo facilitó y apoyó los acuerdos de paz de Egipto e Israel alcanzados en Camp David; también ha suministrado asistencia a Jordania y Arabia Saudita y está dispuesto a hacer lo mismo con Siria. Obviamente, la política norteamericana procura la limitación, si no la expulsión, del poder y la influencia soviéticas en el Medio Oriente, del mismo modo que la política soviética procura la limitación, si no la expulsión, del poder y la influencia norteamericanas en Europa occidental. Si la Unión Soviética pudiera emerger de estos cambios como potencia predominante en toda Europa, Estados Unidos también debería alcanzar una posición similar en el Medio Oriente.

Estas oportunidades para las maniobras diplomáticas fueron alguna vez las principales apuestas de la política exterior. Su empleo juicioso fue alguna vez el principal instrumento, fuera de la guerra, mediante el que las naciones trataron de alcanzar sus fines. Su utilidad no ha sido eliminada enteramente porque aún es necesaria para las naciones que compiten por el poder, para acomodar y reconciliar intereses divergentes, para resolver conflictos pacíficamente. Pero esa utilidad se ha visto condicionada por dos factores sin precedentes en los anales históricos: 1) el divorcio del poder militar del poder económico y político, en tanto y en cuanto el segundo deriva del primero, y 2) la disponibilidad de las armas atómicas, que transforma la guerra de parte del *continuum* racional de la política exterior en un instrumento para la destrucción total del enemigo.

La impotencia militar de las naciones más fuertes frente a naciones débiles en todos los aspectos menos en dos (el control casi monopolístico del petróleo y los enormes recursos financieros de que pueden disponer) señala el defecto básico del mundo político contemporáneo, la fuente más importante de desórdenes globales y la principal amenaza para la supervivencia de las civilizaciones. Existe una irreductible incompatibilidad entre la nación-Estado como la unidad básica de organización política y las fuerzas sociales que trabajan en la tecnología de los transportes, las comunicaciones y la guerra, y también con el control casi monopolístico —por parte de relativamente pocas naciones— de los productos necesarios para mantener la civilización y hasta la propia vida.

El desorden internacional y su posible desenlace en una catástrofe nuclear es una genuina y dramática posibilidad de la política mundial contemporánea. Hasta muy recientemente, esta situación se había encu-

bierto tras la relativa coherencia de los dos bloques dominados por las superpotencias, por una parte, y tras la debilidad de las naciones del Tercer Mundo, por la otra. Es precisamente la nueva diplomacia de movimiento la que amenaza traer estas tendencias ocultas a un primer plano de anarquía y destrucción nuclear. La creación de una "estructura de la paz" que se sobreponga a esas tendencias desintegradoras y destructivas será la prueba máxima para la capacidad de los estadistas.

### **Détente y coexistencia pacífica**

Las ideas políticas son especialmente susceptibles a los peligros de la mala interpretación y de los abusos cuando se intenta trasladarlas de la teoría a la práctica. En la década del '70, el presidente Richard M. Nixon procuró un relajamiento de las tensiones entre las superpotencias mediante una política exterior de *détente*. En 1976, el presidente Jimmy Carter trató de redefinir el sentido y el contenido de la *détente*. Se produjo entonces un debate entre los críticos y los defensores de la *détente*. La confusión de aquel debate —producto en parte de una genuina confusión y a veces de una ofuscación intencionada— continúa empañando las discriminaciones vitales para una adecuada comprensión de la política exterior.

Dos ejemplos pueden ilustrar esta dificultad. 1) En 1972, el presidente Nixon regresó de Moscú declarando que Estados Unidos y la Unión Soviética habían dado un paso "irreversible" en la construcción de una "estructura de paz". Pero la primera lección que se aprende al estudiar las relaciones internacionales es que todo es reversible: amistades, enemistades, alineamientos, intereses, medios y fines. Una ojeada superficial a la historia de las relaciones soviético-norteamericanas (antes y después de 1972) y a las relaciones entre la Unión Soviética, por una parte, y Alemania y China, por la otra, proporciona vividas ilustraciones de lo que acabamos de afirmar. ¿Cuál es la diferencia entre una "estructura" de la paz pura y simple? ¿Cuáles son las instituciones y procedimientos que han hecho más segura a la paz de cuanto era antes de que la *détente* se convirtiera en la consigna del día? La paz entre las dos superpotencias se ha logrado no mediante la *détente*; sino a través de un equilibrio exterior de ambas superpotencias; piénsese, por ejemplo, en la abstención norteamericana durante la revolución húngara de 1956 o durante la ocupación soviética de Checoslovaquia en 1968, o en los repliegues soviéticos en ocasión de la crisis de los misiles cubanos en 1962 y en la guerra de Medio Oriente de 1973. De ahí que no resulte forzado sugerir que la posibilidad de la *détente* también deriva de aquel equilibrio. Así, no es la *détente* quien hace la paz, sino que es el equilibrio nuclear quien genera tanto la *détente* como la paz.

2) El difunto senador Henry Jackson sugirió cierta vez que Estados Unidos debería trabajar por un acuerdo con China antes que con la Unión Soviética, dado que eso sería más fácil de lograr. Bajo esa concepción se encuentra una idea esencialmente mecánica de las relaciones internacionales. La misma supone que se puede intercambiar un

poder por otro como amigo o enemigo del mismo modo que los peones en el tablero de ajedrez. Si la *détente* con la Unión Soviética no funciona, bastará con reemplazar a esa nación por China para que todo ande muy bien. En virtud de la debilidad militar de China y de la ausencia de puntos de fricción agudos, las tensiones entre Estados Unidos y China son de bajo nivel; de ahí que su atenuación o eliminación podría ser fácil. Pero precisamente porque *sería* fácil —porque en cierto sentido es como si fuera un hecho ya consumado— esa *détente* entre China y Estados Unidos no es una tarea urgente para la política exterior norteamericana. Por el contrario, precisamente porque es difícil la *détente* con la Unión Soviética, esta tarea se vuelve urgente, porque cada vez que las dos superpotencias se enfrentan directa o vicariamente a través de alineamientos hostiles la disuasión nuclear mutua se pone a prueba. Si la disuasión no pasara la prueba una sola vez, los resultados podrían ser una destrucción mutuamente asegurada o MAD,<sup>10</sup> como la han apodado los estrategas.

A los efectos de conseguir una mayor perspectiva, no es superfluo recordar el sentido literal de *détente*. La palabra alude a la existencia previa de tensión, que ha sido atenuada o eliminada. Dado que han existido muchas tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética en diferentes niveles de interacción social y en diferentes ubicaciones geográficas, es inútil plantear la cuestión de si la *détente*, como concepto abstracto y comprensivo, ha funcionado o no. Sólo tiene sentido preguntarse si las tensiones específicas previamente existentes fueron o no atenuadas o eliminadas por las políticas soviéticas y norteamericanas. Cuando se plantea en esos términos concretos y específicos, la pregunta merece una respuesta positiva —al menos hasta la década del '70— con respecto a los tres tipos de tensión que hasta entonces habían envenenado las relaciones entre las superpotencias.

Una manifestación de esa *détente* fue la eliminación de aquel fervor ideológico de cruzada, que durante la temprana Guerra Fría —y nuevamente en la década del '80— transformó cada enfrentamiento en un conflicto maniqueo entre el bien y el mal, haciendo difícil, si no imposible, la negociación de acuerdos. Esa descontinuidad ideológica mejoró la atmósfera política internacional durante parte de las décadas del '60 y del '70, mejoramiento que, a su vez, facilitó de modo intangible las oportunidades para alcanzar acuerdos negociados sobre problemas sustantivos. Otra manifestación de la *détente* fue el acuerdo sustancial sobre la cuestión alemana, a través del reconocimiento por parte de Alemania occidental del statu quo territorial en Europa Central y, más particularmente, del estado de Alemania oriental. Finalmente, los acuerdos Salt I, que regularon la competencia de armas nucleares ofensivas y que virtualmente las eliminaron como armas defensivas, la tática observancia del moribundo tratado Salt II y la negociación continua sobre armamento nuclear, fueron todos factores que al menos parcialmente redujeron las tensiones propias de una carrera armamentista nuclear no regulada.

<sup>10</sup> MAD es la sigla de *mutually assured destruction* ("destrucción mutua asegurada"). *Mad* significa, también, loco, insano, demente.

La corta lista de éxitos de la *détente* es contrabalaceada por una lista larga de problemas que no pudieron ser afectados por ello; incluso muchos de ellos resultaron agravados como consecuencia de su aplicación parcial. Esto ha sido particularmente notorio en Europa, donde las conferencias sobre seguridad europea y sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas militares permanecen estancadas. En esas instancias, el propio hecho de la *détente* en Europa Central y la aparente disminución general de las fricciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética acentuaron las tendencias desintegradoras dentro de la NATO. En el Oriente Medio, las superpotencias compiten por el poder y la influencia, al igual que en los países que bordean el Océano Índico. Avanzando desde el Mediterráneo oriental a través del Medio Oriente y llegando hasta el sur de Asia, la expansión soviética, apoyada por un rápido aumento de su poder naval y militar, parece animada por el propósito de ocupar los espacios "vacíos" dejados por la liquidación de los imperios coloniales; de ahí que la política exterior de la Unión Soviética haya continuado creando nuevos focos de tensión. Más recientemente, el retiro soviético de las conversaciones START vuelve a ilustrar el deterioro de las relaciones soviético-norteamericanas, que ha alcanzado su nivel más bajo desde la década del '40.

En tanto abstracción, la *détente* comparte la misma apelación psicológica a conceptos previamente propuestos por la Unión Soviética, tales como el de la paz elaborada por congresos de la paz, desarme completo y general, aflojamiento de las tensiones y seguridad colectiva. Ninguna persona razonable podría oponerse a esos conceptos cuando son presentados bajo la forma de metas abstractas. Nadie en sus cabales podría estar a favor de la guerra, de la carrera armamentista, de mayores y más intensas tensiones, de mayor inseguridad. Pero mientras los norteamericanos tienden a tomar estas abstracciones en su valor nominal, los soviéticos han realizado exitosas campañas de propaganda en nombre de ellas poniéndolas al servicio de intereses y metas políticas concretas. No han descubierto súbitamente las virtudes y beneficios de la *détente* como abstracción universal. Lo que descubrieron fue que la carga de sostener grandes presiones militares en sus fronteras orientales y occidentales, y simultáneamente competir con Estados Unidos por la paridad tecnológica nuclear y general, era de un peso agobiante. De ahí que fueran muy receptivos al reconocimiento por parte de Alemania occidental del statu quo territorial en Europa Central, el que creó una genuina *détente* en el propio corazón de la Guerra Fría. También procuraron, con éxito, el mismo reconocimiento por parte de otras naciones europeas, así como de miembros no europeos de la NATO, a través de la Conferencia de Seguridad Europea, en un nuevo uso de la abstracción de la seguridad europea como cobertura para las políticas que servían a su propia seguridad. Finalmente —y lo más importante— procuraron introducir una masiva inyección de tecnología e industria occidental en el rezagado sistema económico soviético.

La invocación a la *détente* como una suerte de espíritu etéreo, que impregna y por eso transforma el conjunto de relaciones de naciones hasta ese momento hostiles, se ha convertido en un sustituto para el



examen imparcial de los factores objetivos de los intereses y del poder. Incluso un estadista tan astuto como el Secretario de Estado Henry Kissinger sucumbió ante esa falacia. Kissinger esperaba que la Unión Soviética actuara "dentro del espíritu de la *détente*" antes, durante y luego de la guerra del Yom Kippur de 1973, pero eso no sucedió. Los soviéticos actuaron de acuerdo con su concepto del interés nacional. Ayudaron y encubrieron los preparativos árabes para la guerra, no informaron a Naciones Unidas sobre la inminencia del conflicto e instaron a todos los gobiernos árabes a participar en el conflicto, en violación de los acuerdos de la cumbre de 1973. Se opusieron al cese de la guerra mientras los árabes iban ganando y urgieron el cese inmediato de hostilidades cuando comenzaban a perder. Amenazaron con la alternativa de una intervención militar directa ante la dilación del cese de hostilidades. No fue el "espíritu de la *détente*" lo que evitó una confrontación militar directa entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sino la vigilancia de las fuerzas estratégicas norteamericanas en el punto crucial de la lucha. Fue la amenaza y la contra-amenaza de empleo de la fuerza militar lo que aseguró la paz entre Estados Unidos y la Unión Soviética y lo mismo ocurrió durante la crisis de misiles cubanos de 1962.

Dos factores marcan los límites de los pocos supuestos logros alcanzados mediante la *détente*: el registro ampliamente insatisfactorio sobre negociaciones para el control armamentista que se estableció a partir de 1972 y la reacción norteamericana ante ciertas políticas internas de la Unión Soviética. El reavivamiento de la carrera armamentista nuclear generó tensiones que anularon muchos de los beneficios limitados que había logrado la *détente*. Dado que cada parte sospecha que la otra procura situarse en capacidad de asestar el primer golpe, la actual carrera armamentista introduce nueva inestabilidad al presente equilibrio del terror y, como hemos visto, es este equilibrio —y no la *détente*— quien en la actualidad evita el desencadenamiento de la guerra nuclear.

El impacto negativo de las políticas internas de la Unión Soviética sobre la *détente* es otro hecho observable. Desde tiempos de Woodrow Wilson, la relevancia de las políticas internas de una nación (particularmente el carácter de su gobierno) sobre el tipo de política exterior que lleva a cabo, ha sido una cuestión de intenso debate en Estados Unidos. Dos respuestas diferentes se han formulado para este tema. Una consiste en el aserto wilsoniano y liberal de que sólo las democracias son confiables para el mantenimiento de sus compromisos y para la prosecución de políticas pacíficas, ya que las autocracias son intrínsecamente no confiables y propensas a desviar el descontento interno hacia guerras y aventuras extranjeras. En consecuencia, es misión de Estados Unidos apoyar a los gobiernos democráticos en todo el mundo y oponerse y tratar de reformar a los gobiernos autocráticos. Por debajo de este punto de vista se encuentra el supuesto filosófico, explicitado con mayor claridad por Rousseau, de que "el pueblo es por naturaleza bueno y pacífico, por lo que el control democrático de la política exterior tenderá a producir relaciones internacionales decentes y pacíficas. Así, no es posible negociar con dictadores; sólo cabe mantener tratos con las

democracias. (Debe recordarse, al pasar, que Bismarck pensaba que Prusia no podía negociar con Inglaterra porque la política exterior de un gobierno parlamentario era intrínsecamente indigna de confianza.)

La segunda respuesta sostiene que, independientemente de sus políticas internas o del carácter de sus gobiernos, las naciones tratan de concretar sus intereses de manera racional y que en cada evento la política exterior tiene sus propias leyes, que nunca resultan esencialmente afectadas por las circunstancias internas de cada país. De ahí que un país democrático como Estados Unidos deba tratar con todo tipo de gobiernos, incluso con aquellos cuyo carácter y políticas le resulten condenables, y deba contemplar en el patrón de sus políticas los intereses y el poder de las naciones en cuestión. No puede exponerse a comprometer sus propios intereses a causa del escrutinio de las preferencias políticas internas o los juicios morales de otras naciones. Parafraseando a Churchill, se deberían hacer pactos con el mismo diablo si el interés nacional así lo aconseja. Indudablemente esta es la respuesta correcta. En los hechos, las naciones se han inclinado sistemáticamente por esta posición, dado que de otro modo sería imposible ejecutar cualquier política exterior racional. Pero si bien esta respuesta aparece como correcta y la práctica derivada de ella resulta saludable, la historia no termina aquí.

La paz y el orden internacional están en función del equilibrio de poder, es decir, de una aproximadamente igual distribución del poder entre varias naciones —o grupos de naciones— que evite que cualquiera de ellas cobre ventaja sobre las demás. Es este aproximativo y tenue equilibrio el que sustenta cualquier paz y orden existente en el mundo de las naciones-Estado.

Pero, a pesar de lo que sugiere la metáfora "balanza", el equilibrio no opera mecánicamente. Más bien, requiere el consenso entre las naciones involucradas en favor del mantenimiento —o, si ha sido perturbado, la restauración— del equilibrio de poder. Dicho de otro modo, la dinámica del arreglo está encajada dentro de un entramado moral sin el que, a la larga, no podría operar. Los participantes deben otorgar su aprobación moral, en teoría y fundamentalmente en la práctica, a los principios del propio equilibrio de poder para que éste entre en funcionamiento. El siglo XVIII fue una de las épocas clásicas del equilibrio de poder precisamente porque un fuerte consenso moral sustentaba aquel concepto de mecanismo político.

La cuestión práctica que hoy en día reclama una respuesta es: ¿Una moral común, similar a la que existió en el siglo XVIII, puede unir a las naciones del mundo, o al menos a Estados Unidos y la Unión Soviética? ¿Quién puede formular una respuesta positiva para esa pregunta? Las superpotencias están unidas no por una moral común, sino tan sólo por el temor a una guerra nuclear que acabaría por destruirlas. Suele hablarse de las posibilidades de un segundo golpe lo suficientemente fuerte como para mejorar el nivel del primero... aun esta elemental pugna por la autopreservación está condicionada por el esfuerzo implícito de lograr una ventaja decisiva que asegure la propia supervivencia a costa de la destrucción ajena.

Es muy sombría la conclusión de que en la Unión Soviética, y en menor grado también en Estados Unidos, en vez de la moral común indispensable para un equilibrio de poder viable y para una genuina *détente*, tenemos una moral nacional que se apoya en la creencia de que el gobierno tiene el monopolio de la verdad y la virtud y que el pueblo es como los chicos que deben ser guiados, cuando no obligados, para que cumplan con las órdenes del gobierno. Más aún, la Unión Soviética ha agregado a las tradicionales prácticas del despotismo zarista, los mecanismos del totalitarismo moderno. Esos mecanismos mantienen virtualmente a toda la población en la ignorancia sobre lo que ocurre en su propio país y en el resto del mundo, y reducen a un mínimo los contactos físicos e intelectuales con el mundo exterior. Reemplazan la realidad por una ensalada de nociones metafísicas llamada —con bastante injusticia para Marx y Lenin— marxismo leninismo.

Un gobierno que se corta a sí mismo, y a su pueblo, todos los contactos objetivos con el mundo exterior se convierte en el prisionero de su propia propaganda; no puede llevar adelante una política exterior capaz de aceptar las limitaciones morales autoimpuestas que son la base de una política de equilibrio de poder viable. No es posible pensar que un aflojamiento del totalitarismo interno implicaría automáticamente la posibilidad de una política exterior más racional. Sin embargo, eliminaría uno de los obstáculos más importantes para establecer una política que haga posible el comienzo de un diálogo entre las diferentes escuelas de pensamiento dentro de la Unión Soviética, según el modelo de los grandes debates que precedieron y siguieron a las grandes decisiones de la política exterior norteamericana. Semejante diálogo tendría, al menos, la posibilidad de clarificar las posiciones y contribuir a un lento y doloroso crecimiento de un consenso político y moral más acorde al que existe en el resto del mundo.

Lo que conforma el carácter y las políticas internas del gobierno soviético como algo de vital interés para el mundo exterior es su negativa a formar parte de un "sistema de artes, derecho y costumbres" que es la savia del equilibrio de poder y que haría posible una genuina *détente*. Si la Unión Soviética formara parte de un sistema semejante, no sería necesario tomar en cuenta los aspectos autocráticos y despóticos que pudiera llegar a tener su gobierno. Pero en tanto la Unión Soviética permanezca fuera de un sistema semejante —en el mejor de los casos indiferente y en el peor hostil a él—, el resto del mundo experimentará una indeclinable curiosidad por el carácter del gobierno soviético y de sus políticas internas. Si el Kremlin depusiera sus actuales prácticas totalitarias, permitiendo a su pueblo una módica libertad de movimiento y expresión, estaría dando el primer paso para unirse a, y en cierto sentido recrear, un sistema que sería una manifestación de la *détente* y proporcionaría el entramado moral para el equilibrio de poder.

De este modo, el serio interés en los excesos totalitarios del gobierno soviético no es simplemente una injustificada intromisión en los asuntos de una nación soberana según el descarriado espíritu del reformismo liberal. No expresa solamente inquietudes humanitarias ni

sólo sirve para aplacar a la opinión pública doméstica. En primer término se encuentra al servicio de ese interés básico que tienen en común Estados Unidos y la Unión Soviética: sobrevivir en la era nuclear mediante un equilibrio de poder viable y una genuina *détente*.

El filósofo francés Fénelon, en sus advertencias al nieto de Luis XIV, que hemos citado antes,<sup>11</sup> hizo una síntesis de los distintos tipos de equilibrio de poder. Al determinar sus respectivas ventajas y debilidades, otorgó el más alto elogio a la oposición entre dos Estados igualmente fuertes, considerando a éste como el tipo perfecto de equilibrio de poder. Dijo:

El cuarto sistema es el de un poder que resulta casi igual con otro y que lo mantiene en equilibrio por el bien de la seguridad pública. Estar en situación semejante, y no tener ambiciones que lo lleven a abandonarla, es indudablemente la situación más sensata y afortunada para un Estado. Este Estado es el árbitro común; todos sus vecinos son sus amigos y quienes no lo son, por el sólo hecho de no serlo se vuelven sospechosos a todos los demás. Nada parece hecho fuera del ánimo de beneficiar a todos los vecinos y al propio pueblo. Ese Estado día a día aumenta su fuerza y si consigue, como es casi inevitable que lo logre a la larga merced a políticas sabias, mayor fuerza interna y mayor cantidad de alianzas que la potencia que se muestra celosa, es aconsejable adherir cada vez más a esa prudente moderación que lo ha limitado al mantenimiento del equilibrio y la seguridad común. Siempre deben tenerse presentes los cales con los que el Estado tiene que pagar, tanto en lo interno cuanto en lo externo, sus grandes conquistas. Estas conquistas no son provechosas y siempre se consiguen a costa de grandes riesgos. Finalmente, es preciso recordar cuán vacíos e inútiles, cuán breves resultan los grandes imperios y cuánta ruina acompaña su caída.

No obstante, dado que no es sensato esperar que un poder superior a los demás no abuse a la brevedad de esa superioridad, un príncipe prudente y justo nunca debe dejar a sus sucesores —a quienes considera como menos prudentes que él— caer en la tentación violenta y constante que implica una superioridad demasiado evidente. Para el propio bien de sus sucesores y de su pueblo, ese príncipe debe confinarse a cierta clase de igualdad.<sup>12</sup>

La distribución del poder que describía Fénelon se parece nítidamente a la distribución que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Los resultados potencialmente beneficios de un equilibrio entre dos potencias independientes, que se mantiene a través de una competencia moderada, fueron impuestos al filósofo francés por la contemplación de la historia, del mismo modo que a nosotros nos los impone la experiencia contemporánea. La relación entre la bipolaridad del poder y la estabilidad política no es un descubrimiento moderno. Los antiguos la conocían y trataron de elaborarla mediante el artificio de los arreglos constitucionales. Así, Esparta fue gobernada por dos

<sup>11</sup> Véase el capítulo 14, apartado "Influencia limitadora del consenso moral".

<sup>12</sup> *Oeuvres*, vol. III, págs. 349-50, París, 1870.

reyes y la república romana por dos consules de igual poder. Una relación similar existía entre los dos líderes militares de la confederación iroquesa y las dos cabezas civiles de la ciudad medieval de Augsburgo.<sup>13</sup>

Semejante equilibrio se halla siempre amenazado por su inestabilidad intrínseca. Esta inestabilidad resulta de la dinámica de la lucha por el poder. Y es a esta amenaza precisamente a la que está constantemente expuesto el equilibrio bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Esa amenaza se ve magnificada por el carácter de la guerra moderna, la que, bajo el impacto del universalismo nacionalista y de la moderna tecnología, ha experimentado cambios verdaderamente revolucionarios. Y es aquí donde encontramos el último de los cambios fundamentales que diferencia a la política mundial contemporánea de la política internacional de épocas anteriores.

## 22

### La Guerra Total

Ya hemos señalado que la guerra en nuestro tiempo se ha totalizado en cuatro aspectos diferentes: con respecto a 1) la parte de la población íntegramente identificada en sus emociones y convicciones con las guerras de su nación; 2) la parte de la población que interviene en la guerra; 3) la parte de la población afectada por la guerra; y 4) el objetivo perseguido por la guerra. En la época de Fénélon, a principios del siglo XVIII, la guerra se encontraba limitada en todos estos aspectos y del mismo modo ha estado limitada desde los comienzos del sistema estatal moderno.

Tomemos como ejemplo límite de este tipo de guerra limitada a las guerras italianas de los siglos XIV y XV. En estas contiendas peleaban principalmente mercenarios cuyos intereses eran financieros, de manera primordial, y no estaban demasiado dispuestos a morir en batalla o desafiar ese riesgo matando a muchos de sus enemigos. Además, los *condottieri* —los líderes de los ejércitos contendientes— no estaban dispuestos a sacrificar a sus soldados, pues éstos constituían su capital de trabajo. Habían invertido dinero en sus ejércitos y querían que éstos continuaran en actividad. Los *condottieri* tampoco deseaban matar a muchos soldados enemigos, puesto que al hacerlos prisioneros los podían vender como botín o arrendarlos como soldados de sus propios ejércitos; muertos, en cambio, no producían ningún beneficio. Los *condottieri* tampoco estaban interesados en batallas decisivas ni en guerras de aniquilación, puesto que sin guerra y sin un enemigo desaparecía la fuente de trabajo. En consecuencia, estas guerras italianas consistían en gran medida en hábiles maniobras y artificios de táctica a fin de obligar al enemigo a abandonar sus posiciones y retirarse, perdiendo prisioneros en lugar de provocar heridos o muertos.<sup>1</sup> De este modo, Maquiavelo puede hablar de numerosas

<sup>1</sup> Véase la descripción de sir Charles Oman, *A History of the Art of War in the Middle Ages*, Methuen and Company, Ltd., Londres, 1924, vol. II, pág. 304: "Los combatientes no experimentaban odio nacional ni religioso y, por lo general, ni odio personal; algunos *condottieri* sentían celos de sus pares o abrigaban viejos rencores por traiciones o insultos de antigua data. Pero los combatientes de cada

<sup>13</sup> Cf. Kurt H. Wolff, ed., *The Sociology of George Simmel*, The Free, Glencoe, 1950, págs. 138 y siguientes. Las expresiones "aflojamiento de tensiones" y "détente" son, en realidad, sinónimas de "coexistencia pacífica", cuando son empleadas para referirse a las relaciones particulares entre dos superpotencias de poderío aproximadamente igual.

batallas del siglo xv, algunas de gran trascendencia histórica, en las cuales nadie o a lo sumo un solo hombre resulta muerto, y no por acción del enemigo sino por haberse caído del caballo.

La relación de Maquiavelo puede ser exagerada, pero no cabe duda de que aquellas guerras<sup>2</sup> eran la manifestación de un tipo de guerra limitada que prevaleció, con la única excepción importante de las guerras de religión y las guerras napoleónicas, a través de toda la historia moderna hasta la primera guerra mundial. Uno de los grandes líderes militares del siglo xviii, el mariscal de Sajonia, postuló el principio del tipo de guerra que guiaba a los *condottieri* en los siglos xiv y xv cuando dijo: "Yo no estoy de ninguna manera a favor de las batallas, especialmente al comienzo de una guerra. Estoy persuadido de que un general hábil puede sostener una guerra durante toda su vida sin verse compelido a dar batalla". Daniel Defoe señaló: "Ahora es frecuente tener ejércitos de 50.000 hombres de un lado, en el mayor peligro, enfrentados a otros tantos enemigos, y emplear una campaña íntegra en esquivarlos o, como se dice más cortésmente, en observarse unos a otros, y luego marcharse a los cuarteles de invierno".<sup>3</sup> El 12 de enero de 1757, en una carta a su hijo, el conde de Chesterfield describía las guerras de sus tiempos en estos términos:

... aún la guerra se lleva a cabo de manera pusilánime en esta era degenerada; se da cuartel; se toman los pueblos y se ahorra la gente; aun en medio de una tormenta, una mujer difícilmente pueda esperar el beneficio de un rapto.<sup>4</sup>

Por otra parte, cuando aquella época de guerra tan particular

llegó a su fin, el mariscal Foch, en las conferencias que pronunció en 1917 en el Colegio Francés de Guerra, resumió el tipo de guerra total, tanto antiguo como moderno:

Verdaderamente, una nueva era había comenzado, la de las guerras nacionales que venían a absorber dentro de la lucha todos

jefe probablemente, en muchas ocasiones, habían sido compañeros de armas de quienes tenían ante sí como rivales, ya que los soldados siempre rotaban de amo en amo a la búsqueda de su sustento. A menudo se daba el caso de que eran grandes amigos del escuadrón contra el que ahora combatían. Todos los mercenarios se sentían más o menos hermanos de armas, del mismo modo que estaban hermanados en el desprecio al tirano o al burgués que les pagaba. El prisionero le significaba a su captor no sólo el valor del caballo y la armadura, sino también un rescate; un hombre muerto, en cambio, no valía nada. Por lo tanto, las victorias se habían vuelto ridículas; un escuadrón tácticamente derrotado no ponía demasiado empeño en escapar, porque rendirse sólo le significaba una pérdida pecuniaria. Y, por otra parte, siempre existía la posibilidad de que el vencedor ofreciera la incorporación a sus filas, caso en el que los derrotados ni siquiera perdían armas o caballos".

<sup>2</sup> Los contemporáneos distinguían entre las guerras "buenas" y las "malas". Las primeras pertenecían al tipo de guerra descrito en este texto, mientras que las segundas se referían a aquellas en las que los suizos hacían gala de su ferocidad, en particular cuando se encontraban con los *lands-knechts* alemanes, quienes los recibían con la misma reciprocidad.

<sup>3</sup> Citado de John N. Nef, "Limited Warfare and the Progress of European Civilization 1640-1740", *The Review of Politics*, vol. 6, julio de 1944, pág. 277.

<sup>4</sup> Charles Strachey, ed. *The Letters of the Earl of Chesterfield to His Son*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1901, vol. 11, pág. 321.

los recursos de la nación, y que no iban dirigidas ni a los intereses dinásticos ni a la conquista o posesión de una provincia, sino a la defensa o difusión de ideas filosóficas primero, y después de principios de independencia, unidad y ventajas inmateriales de varias clases. Estaban destinadas a atraer el interés y las facultades de cada soldado, a tomar ventaja de los sentimientos y pasiones nunca antes reconocidos como elementos de lucha... Por una parte, el uso intensivo de las masas humanas enardecidas por fuertes sentimientos que absorben toda actividad social y conforman a sus necesidades las partes materiales del sistema, tales como fortificaciones, abastecimientos, uso del terreno, armamento, campamentos, etc.

Por otra parte, el del siglo xviii: el uso regular y metódico de esos aspectos materiales que se convirtieron en los fundamentos de varios sistemas, difiriendo naturalmente con el tiempo, pero apuntados siempre hacia el control del uso de las tropas a fin de preservar el ejército, propiedad del soberano, e indiferente a la causa por la cual lucha, pero no sin algunas cualidades profesionales, especialmente con respecto al espíritu militar y a la tradición.<sup>5</sup>

Es significativo en este marco que la frase de Fénelon empleada en los inicios del siglo xviii para describir las batallas de las guerras de religión—"Eres vencedor o vencido"—reaparezca en la caracterización de Foch de las nuevas guerras mundiales del siglo xx:

... Si el derrotado sólo entra en arreglos cuando ya no posee medios de discusión, el objetivo debe ser el destruirle esos medios. Una decisión por medio de las armas es el único juicio que cuenta, porque es la única que forja un vencedor o un vencido; sólo ésta puede alterar la respectiva situación de los contendientes, la que los hace dueños de sus propias acciones, mientras que la otra continúa sujeta a la voluntad de su adversario.<sup>6</sup>

## GUERRA DE POBLACIONES TOTALES

El hecho de que en la nueva época bélica las masas de ciudadanos individuales se identifiquen completamente con las guerras en las cuales su país se ve envuelto, resulta notablemente ilustrado por dos factores, uno moral y el otro empírico.

El factor moral es el renacimiento, en el siglo xv, de la doctrina de la guerra justa, es decir, la diferenciación entre los beligerantes cuya participación está justificada por la ética y la ley, y aquellos que no se hallan considerados como poseedores de un derecho legal y moral para tomar las armas. Esta doctrina prevalecía en la Edad Media, pero con el ascenso del sistema del Estado moderno fue diluyéndose hasta el punto de desaparecer. Como el profesor Ballis ha

<sup>5</sup> Ferdinand Foch, *The Principles of War*, traducido por J. de Morini, H. K. Fly, Nueva York, 1918, págs. 31-32.

<sup>6</sup> *Ibid.*, págs. 39 y 42-43.

señalado con referencia al desarrollo de la doctrina en el siglo XVI: "La noción de un escolar medieval sobre una guerra justa —la culpabilidad de un lado y el derecho por el otro— prácticamente desapareció. Vino a ocupar su lugar la idea de que el soberano debía hacer la guerra como acusador y como juez". Como resultado, la nueva doctrina "amplió por castuística las probabilidades de convertir cualquier clase de guerra en una guerra justa".<sup>7</sup>

Durante el período de guerra limitada, la diferenciación entre una guerra justa y una injusta permaneció ambigua y finalmente fue abandonada durante el siglo XIX, cuando la guerra era considerada como un mero hecho cuyo manejo estaba sometido a ciertas reglas morales y legales, pero sobre la cual todos los Estados tenían un derecho moral y legal del cual aprovecharse a su antojo. Bajo este punto de vista, la guerra era un instrumento de política nacional, y más particularmente dinástica, que se empleaba alternativa o simultáneamente con la diplomacia, según el gobierno lo juzgara conveniente.

A las masas populares les era obviamente imposible identificarse plenamente con tal tipo de guerra. Para tal identificación se necesitaba una justificación moral para cuya defensa u obtención la guerra debía ser sostenida. Dicho de otro modo, la guerra tenía que ser justa del lado propio e injusta del lado del enemigo a los efectos de provocar el entusiasmo moral en apoyo de la causa propia y la pasión hostil en contra del enemigo. Quizá los soldados de fortuna y los profesionales estaban dispuestos a entregar sus vidas sin esta justificación, pero no así los ciudadanos en armas. El nacionalismo durante las guerras napoleónicas y en las guerras por la unificación nacional en el siglo XIX en Alemania e Italia, y el universalismo nacionalista en las dos guerras mundiales del siglo XX, han proporcionado este principio de justicia y, con él, la pasión y el entusiasmo que han restaurado en los hombres que luchan la voluntad de conquistar y entregar la vida por una idea.

El vehículo en el que las ideas del nacionalismo y el universalismo nacionalista se dirigieron hacia la victoria fue el del servicio militar obligatorio a través de la conscripción. Ni los mercenarios ni la gentuza que era reclutada para el servicio militar ni tampoco las buenas personas metidas a la fuerza en él durante el período del estado de guerra limitada, antes del siglo XIX, podían estar inspirados en consideraciones morales o ideales. Su interés principal de cludir la batalla y seguir vivos coincidía con el deseo de sus líderes de conservar su inversión financiera así como de exponerse a los menores riesgos posibles tratando de ganar las guerras por medio de artimañas y no luchando. Con Federico el Grande, dos tercios del ejército prusiano fueron reclutados entre mercenarios extranjeros. Un tercio del ejército prusiano que se opuso a los ejércitos de la revolución francesa en 1792 aún consistía en mercenarios, y sus ineptas maniobras apuntaban primordialmente a evitar la batalla, expresando bien el espíritu

de sus soldados, los que no sabían para quién o contra quién luchaban. "El sistema francés de conscripción —dijo el duque de Wellington aludiendo a los ejércitos franceses e ingleses de aquel período— reúne una clara muestra de todas las clases; nuestro ejército está compuesto de la escoria de la tierra, la pura escoria de la tierra".

Durante la guerra limitada, las deserciones no solo individuales sino de unidades completas eran algo corriente. Un mercenario, o un ejército de mercenarios, servía a un amo durante la primavera y a otro en el otoño, de acuerdo con los beneficios que se le ofrecían. Si su contrato era sólo por una temporada, tal proceder era perfectamente normal, aun cuando no dudaba en seguirlo a pesar de sus obligaciones contractuales, si no estaba satisfecho con la paga o las condiciones de trabajo bajo su antiguo patrón.

Era usual en conflictos por cuestiones de trabajo de esta clase que un conjunto de mercenarios buscara otro empleador antes de una batalla o en el transcurso de un sitio. Así, en 1521, durante el sitio de Parma, 3.000 italianos desertaron del ejército francés y se pasaron al otro bando. En octubre de 1521 el contingente suizo del ejército francés en Italia quedó reducido de 20.000 a 6.000 hombres a causa de deserciones en unas pocas semanas. En la primavera siguiente, el nuevo contingente de suizos se declaró en huelga un día antes de la batalla de Bicocca, dictando virtualmente el plan francés de batalla, con el resultado de que el ataque suizo fue derrotado y la batalla perdida. En el campo opuesto y durante la misma batalla, se ha referido que el contingente alemán pidió doble paga por representar un contraataque. Pocos días antes de la batalla de Pavía, en 1525, 6.000 suizos y 2.000 italianos desertaron del ejército francés, a pesar de que ya habían recibido su paga íntegra. Su deserción disminuyó la fuerza del ejército francés en casi un tercio.

Durante las guerras de religión de los siglos XVI y XVII, ejércitos enteros cambiaban de lado repetidas veces. En el siglo XVIII las pérdidas sufridas por los ejércitos debido a las deserciones fueron mayores que las pérdidas en batalla y la costumbre se extendió tanto que no era aconsejable que los ejércitos acamparan ni maniobraran en terreno de poca visibilidad y de ninguna otra manera que no fuera en formación cerrada. Para mantener suficientes hombres en el campo, Federico el Grande se vio obligado a pagar recompensas a los desertores, logrando así que retornaran a sus unidades antes de seis meses.

El servicio militar se empleó ampliamente como castigo alternativo para los criminales. El Landgrave de Hesse, por ejemplo, quien se oponía a la pena capital, solía mandar a los regimientos a los criminales sentenciados a muerte y era costumbre general el ofrecer a los deudores insolventes la alternativa de cumplir su sentencia o alistarse en el ejército. El desprecio general en que eran tenidos ejércitos de esta clase sólo era proporcional a su moral. No estaban, como expresaba un contemporáneo de Federico el Grande, "animados ni por espíritu de patriotismo ni por lealtad a su príncipe". Se mantenían unidos solamente por una disciplina férrea y por la posibilidad de

<sup>7</sup> William Ballis, *The Legal Position of War: Changes in its Practice and Theory from Plato to Vattel, Nijhoff, La Haya, 1937*, págs. 102-103.

recompensa, y en vista de su origen y prestigio moral, y el carácter de las guerras en las que luchaban, no podía haber sido de otro modo.<sup>4</sup>

Para tener un ejército capaz de identificarse plenamente con la causa de la guerra, era necesario contar con una causa que pudiera congregarse a una gran cantidad de hombres tras de sí y un ejército que fuera homogéneo en función de esa causa. Cuando protestantes y católicos lucharon por la cuestión de cuál religión debía prevalecer, la causa unificadora y la masa de hombres capaces de ser unificados bajo tal causa se había materializado. Cuando, en el período del estado de guerra limitado, las guerras se producían por la sucesión de un trono, la conquista de una provincia o de un pueblo, o la gloria del monarca, los dos recaudos previos estaban presentes sólo para aquella parte de la nobleza que consideraba el servicio militar a las órdenes del monarca como un privilegio hereditario, pero para nadie más. Con la defensa que Francia —la nación en armas— hace de las libertades revolucionarias contra la agresión extranjera, nuevamente se tuvo un ejército homogéneo, pues había una causa a la que se podía ser leal y por la cual se estaba dispuesto a morir. La ley francesa de 1793 impuso el servicio militar para todos los hombres capacitados físicamente, de entre 18 y 25 años de edad, y fue el primer reconocimiento legislativo al nuevo carácter de la guerra.

Si bien es cierto que aun un ejército originado en el servicio militar obligatorio puede no identificarse del todo con la causa de la guerra que está librando, se puede afirmar con seguridad, y como regla, que sólo un ejército así formado puede ser capaz de tal identificación. No es por accidente que el período de guerra limitada coincide en lo fundamental con los conceptos moralmente indiferentes de la guerra librada por ejércitos heterogéneos, cuya mayor fuerza congregante era la compulsión y la pasión por la aventura y por el dinero. Por otra parte, la guerra total es contemporánea a la nación en armas, animada por la convicción de la justicia de la guerra en la que está luchando.

De tal modo era previsible que, con el fin del período napoleónico y la restauración de los Borbones y su política dinástica extranjera, la conscripción fuera abolida en Francia, para ser restablecida sólo por la Tercera República. Lo que la ley de 1793 fue para Francia, las leyes de 1807 y años siguientes fueron para Prusia. Proscribieron el

<sup>4</sup> Otra variedad de la guerra limitada en la que los británicos fueron maestros, es bien descrita por un autor anónimo en la *Edinburgh Review*, vol. 1, enero de 1803, pág. 367: "Aquellos Estados que terminan peor en las operaciones militares suelen ser los más ricos en bienes superfluos. Han inventado una suerte de conmutación pecuniaria de la guerra, similar a la conmutación del servicio militar, que despeja el camino para la introducción de los ejércitos estacionados; así han conseguido alejar la contienda de sus puertas pagando a los aliados menos afortunados para que peleen su causa a una distancia prudencial. Estas operaciones de guerra resultaban muy inofensivas y se han echado los cimientos para su gradual desuso. Se sacrifican unos cuantos millones inútiles y unas cuantas vidas también inútiles para que las artes de la paz continúen floreciendo. La política de comprar una derrota a cierta distancia prudencial y de pagar a los aliados que han de ser derrotados ha sido enormemente recompensada por la seguridad, el incremento de recursos y el aumento real de fuerzas derivada del goce de todas las bendiciones sustanciales de la paz, con las pocas ventajas reales de un estado de guerra".

alquiler de mercenarios, prohibieron el alistamiento de extranjeros, hasta culminar con la ley de 1814 que proclamó el deber de todo ciudadano de defender a su país. Tanto la Francia de la revolución como la Prusia de la guerra de liberación emplearon la conscripción como una herramienta del espíritu nacional contra la agresión extranjera, la primera contra la Prusia del *ancien régime* y la última contra la Francia del imperialismo napoleónico.

### GUERRA MEDIANTE POBLACIONES TOTALES

Cuando en el siglo xx el carácter de la guerra cambia nuevamente y su propósito se transforma de la liberación y la unificación nacional en un universalismo nacionalista, la participación de la población en la guerra se ve correspondientemente incrementada. Ahora no sólo los hombres capacitados físicamente son enrolados, sino que en los países totalitarios también revistan las mujeres y los niños. En los países no totalitarios, los servicios auxiliares de las mujeres —WAC, WAVE y similares— son requeridos sobre una base voluntaria. Sin embargo, en todas partes, las fuerzas productivas de la nación son encauzadas por los propósitos del estado de guerra. Mientras que en el período de guerra limitada ella inquietaba poco a la población en general, la cual se veía afectada primordialmente debido al aumento de los impuestos, las guerras del siglo xx se han convertido en un asunto de interés general, en el sentido no sólo de la identificación nacionalista, sino también de la participación militar o económica.

Dos factores han posibilitado este desarrollo: el aumento de las dimensiones de los ejércitos y la mecanización en el arte de la guerra. El tamaño de los ejércitos se ha incrementado enormemente en el siglo xx, tanto de manera absoluta como en relación con la población total. Durante los siglos xvi, xvii y xviii la medida de los ejércitos, pese a su constante aumento, se contaba en decenas de miles. En las guerras napoleónicas algunos ejércitos llegaron a varios cientos de miles de hombres. En la primera guerra mundial, por vez primera los ejércitos pasaron el millón de hombres y en la segunda guerra mundial se vieron organizaciones militares que superaban la decena de millones de hombres.

La proporción de la población comprometida en el servicio militar durante los diferentes períodos de la historia moderna se corresponde, aproximadamente, con estas cifras absolutas. Movilizar el uno por ciento de la población para los servicios militares durante los siglos xvi y xviii era un cometido enorme y raramente alcanzado. En promedio, no más del uno por ciento de la población fue movilizada durante este período. En la primera guerra mundial, las grandes potencias europeas llamaron a las armas al 14 por ciento de su población. En la segunda guerra mundial, la cifra correspondiente a los principales beligerantes fue algo más baja. Excedía el 10 por ciento sólo en el caso de Estados Unidos, la Unión Soviética y Alemania. Esta dismi-

nación se debe a la mecanización enormemente incrementada de los medios de guerra.

La mecanización de los armamentos, abastecimientos, transportes y comunicaciones, junto con un aumento en cantidad (que aun en un 10 por ciento de la población es todavía 10 veces mayor que el máximo obtenido en los siglos anteriores) requiere del esfuerzo productivo de casi toda la población trabajadora si la organización militar debe mantenerse preparada para la guerra. Se ha estimado que se necesitan por lo menos los esfuerzos productivos de doce hombres para mantener a un hombre en la línea de combate. Durante la segunda guerra mundial, las fuerzas armadas de las grandes potencias militares, tales como Alemania, Unión Soviética o Estados Unidos, sobrepasaron los diez millones. Aun si se toma en cuenta que sólo una parte de esas fuerzas era realmente combatiente, y que la mayoría eran tropas de servicios, el número de la población civil que los proveía de armas, transportes, comunicaciones, vestidos y alimentos, debe haber comprendido a la mayor parte de la población trabajadora. De tal modo la guerra moderna se ha convertido necesariamente en guerra de poblaciones totales.

#### GUERRA CONTRA POBLACIONES TOTALES

La guerra se ha vuelto total no sólo en el sentido de que cada uno es un participante potencial, sino también en el sentido de que cada uno puede ser una víctima potencial de este tipo de guerra. Las cifras comparativas de las pérdidas durante la guerra, aunque poco dignas de confianza en detalle, son elocuentes acerca de este punto. Tomando a Francia como la nación que en la historia moderna se ha visto involucrada con regularidad en las grandes guerras de la época, y adoptando como ejemplo el porcentaje, computado por décadas, de la población francesa muerta o herida en las guerras de 1630 a 1919, encontramos que de 1630 a 1789 —cuando estalló la revolución francesa— el máximo es de 0,58 y el mínimo de 0,01 por ciento. En el período de 1790 a 1819, que es aproximadamente el lapso de las guerras napoleónicas, la cifra sube marcadamente a 1,48, 1,19, 1,54 por ciento, respectivamente, mientras que desciende en el período que va de 1820 a 1829, coincidiendo con el restablecimiento de la política de las dinastías extranjeras, hasta un bajo 0,001. En tanto que las cifras para el resto del siglo XX se ajustan al cuadro general presentado para todo el período, las cifras para la segunda década del siglo XX, período de la primera guerra mundial, se elevan a lo más alto de todos los tiempos: 15 por ciento. Es también significativo que mientras el período de 1630 a 1820 muestra durante sólo una década (1720-1729) ausencia de bajas, hay cinco ejemplos de tales décadas en el siglo XIX solamente, el siglo de la expansión colonial.

El cuadro es similar cuando consideramos las cifras de los muertos en el servicio militar durante siglos. Las cifras de Gran Bre-

taña muestran la curva típica, que baja en el siglo XIX y se empina marcadamente en el XX. Gran Bretaña registraba quince muertos en el servicio militar por cada mil muertos de la población total durante el siglo XVII, catorce en el XVIII, seis en el XIX y cuarenta y ocho en el XX, hasta 1930. Las cifras correspondientes a Francia muestran un ascenso notable en el XVIII y no bajan en el siglo XIX por la interrupción del período de guerra limitada debido a las guerras napoleónicas. Las cifras arrojan once para el siglo XVII, veintisiete para el XVIII, treinta para el XIX y sesenta y tres para el XX, hasta 1930. La destructividad de la guerra moderna, expresada en estos números, queda aun más sorprendentemente demostrada por el hecho de que en los siglos precedentes las enfermedades causaban más pérdidas militares que las acciones armadas. En consecuencia, las bajas debidas a la acción militar han aumentado, tanto relativa como absolutamente, en forma abrumadora durante el siglo XX.

Las pérdidas que la población civil ha sufrido por la acción militar en las guerras del siglo XX han sido sin precedentes desde el fin de las guerras de religión. Hay pocas dudas de que las bajas civiles totales provocadas por la acción militar en la segunda guerra mundial sobrepasan a las bajas militares totales. La cantidad de civiles muertos por los alemanes solamente por medidas de exterminio deliberado, se estima en cerca de 12 millones. Aun cuando el máximo francés de casi el 15 % de la población total muerta o herida durante la primera guerra mundial no ha sido ni siquiera aproximado por la misma Francia durante la segunda guerra mundial, la participación de la población civil en las pérdidas totales se ha incrementado notoriamente. Lo mismo puede decirse para la Unión Soviética, que debe haber perdido durante la segunda guerra mundial, entre muertos y heridos, aproximadamente el 10 % de la población total.<sup>9</sup> De este modo, en lo que respecta a los civiles, ha continuado la tendencia hacia un enorme incremento en la destructividad de la guerra moderna. La invasión de los nuevos métodos destructivos de guerra, que no fueron usados en las guerras mundiales precedentes (tales como la guerra bacteriológica), o empleados sólo en pequeña escala (como los gases venenosos o las armas nucleares), asegura la persistencia y mayor aceleración de esa tendencia tanto para civiles como para militares.

#### LA MECANIZACIÓN DE LA GUERRA

El enorme aumento en la destructividad de la guerra del siglo XX, tanto para los combatientes como para los civiles, es consecuencia de la mecanización de la guerra. Sus efectos a este respecto son dobles: la ca-

<sup>9</sup> Para las contradictorias cifras de las pérdidas rusas, véase Dudley Kirk, *Europe's Population in the Interwar Years*, Serie de la Liga de Naciones, 11 Economic and Financial, 1946, 11, A8, pág. 69, nota 24, pág. 70, nota 28; *The World Almanac* 1946, pág. 44, 521, 1948, pág. 552, 1949, pág. 326. La estimación del texto se deriva de los cálculos preponderantes de esas fuentes.

pacidad para eliminar un número sin precedentes de enemigos, a través de una única operación, o de la múltiple y acelerada operación de un arma y la capacidad para realizar tal cosa a grandes distancias. Ambos adelantos comenzaron en el siglo XIV con la invención de la pólvora y su uso para la artillería. Pero fue sólo a fines del siglo XIX cuando estos progresos se aceleraron en un grado considerable y nuestro tiempo también ha sido testigo de la enorme aceleración de tales tendencias, que aportan una revolución en la tecnología bélica.

#### La mecanización de las armas

La extrema lentitud de estos adelantos durante los primeros seis siglos de su historia y la notoria rapidez durante el séptimo, encuentra una buena ilustración en la historia de la artillería. Las armas con las cuales los turcos sitiaron a Constantinopla en 1453 disparaban balas de cañón que pesaban 800 libras con un alcance de una milla y su frecuencia de tiro era de siete descargas por día y una por noche. En 1650, un cañón llevaba una bala de nueve libras que tenía su punto-blanco a 175 yardas, mientras que dos siglos después el alcance de una pieza inglesa de nueve libras con ánima lisa, era de 300 yardas. Tal como Cervantes lo expresó cuando la artillería apenas había sido inventada:

Bien haya aquellos benditos siglos que carecieron de la espantable furia de aquestos endemoniados instrumentos de la artillería, a cuya invención tengo para mí que en el infierno se le está dando el premio de su diabólica invención, con la cual dio causa que un infame y cobarde brazo quite la vida a un valeroso caballero, y que, sin saber cómo o por dónde, en la mitad del coraje y brío que enciende y anima a los valientes pechos, llega una desmandada bala, disparada de quien quizás huyó y se espantó del resplandor que hizo el fuego al disparar de la maldita máquina, y corta y acaba en un instante los pensamientos y vida de quien la merecía gozar luengos siglos.<sup>10</sup>

Al finalizar el siglo XVIII la artillería era considerada en la mayoría de los países, y con la notable excepción de Francia, como un arma subordinada y de poco brillo con la cual un caballero más bien prefería no tener nada que ver. Aun Federico el Grande preguntó despreciativamente cuál era el valor de la artillería y qué arte había en tirar bien. Sin embargo, sólo unas pocas décadas después Napoleón pudo decir: "Es con la artillería que se hace la guerra" y se ha estimado que en el siglo siguiente a esta afirmación la eficiencia de la artillería ha aumentado diez veces.

La poca estima de esta arma más potente que, junto con el mosquete, eran los únicos representantes de la mecanización en la guerra, fue tradicional en el ejército prusiano. Es posible que este menosprecio no haya carecido totalmente de justificación en el siglo XVIII, en

vista de su extrema lentitud para cargar, la inexactitud de la puntería y el limitado alcance (un máximo de 2.000 yardas). Pero el siglo XIX fue testigo de un progreso en la rapidez de fuego y alcance de esas armas, que preanunciaban la revolución del siglo XX. En tanto que, por ejemplo en 1850 el número de balas disparadas por mil hombres con fusiles de avancarga y ánima lisa era de 500 por minuto y su alcance aproximadamente el mismo que el del mosquete de los siglos XVI, XVII y XVIII —esto es, cerca de 300 yardas—, las cifras correspondientes para el fusil de aguja eran de 1.000 disparos y 2.200 yardas; para un modelo de 1866, 6.000 disparos y 3.800 yardas; y para el rifle de repetición con cargador, en 1913, 10.000 tiros y 4.400 yardas. Entre 1850 y 1913 la rapidez de fuego había aumentado veinte veces y el alcance se extendió dieciséis veces. Así tenemos ahora ametralladoras que disparan 1.000 tiros por minuto, haciendo 1.000.000 de disparos por mil hombres, contra 10.000 en 1913, y aun los rifles semiautomáticos, tales como el Garand, pueden disparar 100 veces por minuto, o sea, diez veces más que las armas pequeñas más rápidas en 1913.<sup>11</sup>

La magnitud de los adelantos logrados a este respecto entre 1850 y 1913, y su notoria aceleración entre 1913 y 1938, se pone de manifiesto al comparar los lentos progresos realizados entre 1550 y 1850. A mediados del siglo XVI, el alcance del cañón de mano era de unas 100 yardas, y un disparo en dos minutos era la mayor velocidad de fuego que se podía obtener. Durante la primera guerra mundial el alcance máximo de la artillería pesada —con gran inexactitud en la puntería y un excesivo deterioro del cañón, que se desgastaba después de un máximo de treinta disparos— no excedía las 76 millas (logrado sólo por los cañones alemanes de 18.4 pulgadas). Por contraste, los proyectiles dirigidos de hoy —esto es, que contienen explosivos que viajan con su propio impulso— tienen, a los fines prácticos, un alcance ilimitado. El alcance de un bombardero completamente cargado capaz de retornar a su base después de la ejecución de su misión, era de unas 1.500 millas a fines de la segunda guerra mundial, y ha aumentado considerablemente desde entonces hasta exceder las 6.000 millas. Así, mientras que a principios de siglo la distancia máxima dentro de la cual una nación podía atacar un punto situado en territorio enemigo era de unas pocas millas, ésta fue aumentada durante la primera guerra mundial a 76 millas por la artillería y unos cuantos cientos de millas por la fuerza aérea —ineficaz y muy ligeramente cargada—, y durante la segunda guerra mundial hasta cerca de 1.500 millas; actualmente se ha vuelto ilimitada. Por lo tanto, en la segunda mitad del siglo XX la guerra se ha convertido en total en cuanto a que virtualmente toda la tierra puede ser un teatro de operaciones para cualquier país completamente equipado con los instrumentos tecnológicos de esta era.

La extensión del alcance de los instrumentos de guerra a la tierra entera puede significar mucho o poco para la naturaleza de la guerra

<sup>11</sup> Estas cifras son teóricas en cuanto a que refieren al óptimo obtenible bajo condiciones ideales. Es innecesario decir que bajo las actuales condiciones de combate estas cifras resultan considerablemente menores; no obstante, su relación permanecerá aproximadamente cerca de las condiciones teóricas.

<sup>10</sup> Miguél de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Parte 1, capítulo 38.



moderna y su incidencia sobre la política mundial contemporánea, sea que concuerde o no el aumento en la destructividad de la guerra con el aumento en el alcance de sus armas. A través del enorme incremento en la destructividad operado durante este siglo, y más particularmente desde la segunda guerra mundial, la guerra moderna ha transformado la potencialidad del alcance total de sus armas en la realidad de una guerra total.

Hasta la invención de la artillería, y fuera de la guerra naval, la operación militar realizada por un solo hombre proponía eliminar a no más que un enemigo. Un golpe de espada, de lanza o de pica, un disparo de mosquete, podía redituarse cuanto mucho un enemigo incapacitado. El primer paso hacia la mecanización, tomado a fines de la Edad Media cuando se empleó la pólvora para la guerra, no aumentó al principio la proporción de uno a uno entre la operación militar y el enemigo eliminado. Más bien el caso era al revés. El cargar y disparar uno de los primeros mosquetes, por ejemplo, requería tanto como sesenta diferentes movimientos, ejecutados generalmente por más de un hombre, y luego la puntería era tan pobre que sólo un pequeño porcentaje de los tiros disparados daban en el blanco, eliminando a un hombre. En cuanto al cañón, se necesitaba un número considerable de individuos para ponerlo en posición y cargarlo, y la inexactitud en la puntería anulaba gran parte de este esfuerzo colectivo. Cuando un tiro daba en el blanco, sus víctimas eran escasamente significativas.

La situación se modificó rápidamente con la invención de la ametralladora, perfeccionada en la última parte del siglo XIX. Con esta arma un hombre podía disparar cientos de tiros con un efecto óptimo, nunca obtenido antes bajo las condiciones reales de batalla, y eliminar en una operación casi tantos enemigos como tiros habían sido disparados. El mejoramiento radical de la artillería comenzó aproximadamente en el mismo período, y los subsiguientes progresos en los medios de guerra por aire o mediante gases, acarrearón un considerable aumento en el número de enemigos que podían ser eliminados en una operación por uno o muy pocos hombres. El número aún se podía contar por centenares durante la primera guerra mundial, donde las pérdidas vertiginosas se debieron principalmente a las ametralladoras que segaban las cargas de infantería. Aún durante la mayor parte de la segunda guerra mundial el número de víctimas de un impacto directo sobre una fortificación difícilmente podía exceder las mil, y se ha calculado que el número total de bombas arrojadas equivale aproximadamente al número total de vidas perdidas debidas al bombardeo aéreo.

La guerra atómica y, potencialmente, la guerra bacteriológica han logrado a este respecto una revolución muy similar, aun cuando muy superior en magnitud, al causado por la ametralladora unas décadas atrás. Unos pocos hombres que arrojaron una bomba atómica al final de la segunda guerra mundial eliminaron a más de 100.000 de sus enemigos. Con las bombas atómicas que aumentan drásticamente en potencia, y una defensa prácticamente inexistente hasta ahora, el número de las víctimas posibles de una bomba nuclear arrojada sobre una región densamente poblada se contará por millones. La fuerza destruc-

tiva de unas pocas de las bombas nucleares más potentes equivale al de todas las bombas arrojadas durante la segunda guerra mundial. La potencialidad de la destrucción en masa, inherente a la guerra bacteriológica, sobrepasa aun a aquella de la más potente bomba nuclear, en cuanto a que una o unas pocas unidades de material bacteriológico estratégicamente colocadas pueden crear fácilmente epidemias que atecten a un número ilimitado de personas.

Pero las armas capaces de destruir millones de personas en todas partes de la tierra no pueden hacer más que esto, a tal punto son un mero elemento negativo en el esquema de las cosas militares y políticas. Pueden quebrar la moral del enemigo para resistir, pero no pueden conquistar y conservar de por sí lo que han conquistado. Para cosechar los frutos de la guerra total y transformarlos en ganancias políticas permanentes se requiere la mecanización de los transportes y las comunicaciones.

#### La mecanización de los transportes y las comunicaciones

Ciertamente que en ninguna parte los progresos mecánicos de las últimas décadas han sido más acelerados que en lo que se refiere a la facilidad y velocidad de los transportes y comunicaciones. Se puede afirmar con toda seguridad que el progreso obtenido a este respecto durante la primera mitad del siglo XX es mayor que el logrado en toda la historia precedente. Se ha dicho que los trece días que tomó sir Robert Peel en 1834 para ir apresuradamente de Roma a Londres a fin de presentarse en una reunión de gabinete eran exactamente idénticos a los que necesitaba un oficial romano para hacer el mismo viaje diecisiete siglos antes. La mayor velocidad registrada en un viaje por tierra y mar hasta mediados del siglo XIX fue de 10 millas por hora, velocidad raramente alcanzada sobre la tierra. A principios del siglo XX, los ferrocarriles habían aumentado la velocidad a 65 millas por hora en el tren más rápido, seis veces y media de lo conocido hasta entonces. Los barcos de vapor incrementaron la velocidad de los viajes por mar a 36 millas por hora, tres veces y media el máximo anterior. Actualmente la velocidad máxima del avión de pasajeros excede las 600 millas por hora, es decir, 10 y 20 veces más respectivamente, que la mayor velocidad de viaje de hace unas cuatro décadas. El avión supersónico de pasajeros más que duplica estas cifras.

En 1790 se necesitaban cuatro días durante la mejor época del año para ir de Boston a Nueva York, distancia que apenas excede las 200 millas. Ahora el mismo tiempo es suficiente para circunvalar el globo en cualquier época. En términos de velocidad de viaje, Moscú está tan próxima a Nueva York como Filadelfia lo estaba hace siglo y medio, y la tierra entera es considerablemente más pequeña de lo que eran los 13 Estados que formaban los Estados Unidos de América. La rapidez de este desarrollo, especialmente en los últimos años, superando todas las expectativas de los observadores más expertos, está sorprendentemente ilustrada por la pregunta hecha en 1939 por el profesor Staley, mientras

discutía los problemas que aquí planteamos: "¿Una velocidad de 300 millas por hora será imposible para un transporte de pasajeros dentro de veinticinco años?"<sup>12</sup> En 1960 la velocidad de crucero de los aviones de pasajeros era más del doble de lo que el profesor Staley esperaba en 1964. La General Motors predijo en 1939 que para 1960 habría 38 millones de automóviles en las carreteras, número que ha sido más que duplicado en ese año.

La importancia del progreso mecánico para el viaje de pasajeros es prácticamente idéntico a su significación en el transporte de bienes, porque los medios mecánicos en ambos casos son virtualmente idénticos. La única diferencia puede encontrarse en la mayor rapidez de los progresos mecánicos en el transporte de bienes por tierra debido a su punto de partida más bajo. Mientras que actualmente las mercancías pueden ser transportadas tan rápidamente como las personas, y a una velocidad máxima, antes de la invención del ferrocarril las limitaciones de espacio y fuerza imponían mayores limitaciones sobre la velocidad del transporte de bienes por tierra que para el de personas. La irrupción de los ferrocarriles en Alemania antes de la mitad del siglo XIX, aumentó la velocidad del transporte de bienes en ocho veces, mientras que el aumento correspondiente a las personas apenas si superó los cinco veces.

Un desarrollo correlativo es, sin embargo, incomparablemente más rápido en el campo de las comunicaciones orales y escritas. Aquí los progresos mecánicos han sobrepasado largamente a los del transporte de personas y bienes. Antes de la invención, en el siglo XIX, del telégrafo, del teléfono y del cable submarino, la velocidad de transmisión para las comunicaciones orales o escritas era idéntica a la de la velocidad de viaje. O sea que el único medio para transmitir esas comunicaciones —excepto las señales visuales— era el de los medios usuales de transporte. Las invenciones del siglo XIX redujeron a horas la velocidad necesaria para la transmisión de comunicaciones, cuando antes se empleaban días y semanas. La radio y la televisión han logrado la transmisión simultánea a la emisión.

### LA GUERRA POR APUESTAS TOTALES

Estos adelantos mecánicos hacen técnicamente posible la conquista del mundo y también el conservar el mundo conquistado. Es cierto que hubo antes grandes imperios: el Imperio Macedónico se extendía del Adriático al Indo; el Imperio Romano, de las Islas Británicas al Cáucaso; y las conquistas de Napoleón desde los límites de Gibraltar a Moscú. Sin embargo, estos grandes imperios no perduraron, o se mantuvieron solamente debido a la gran diferencia existente en civilización y técnica en favor de la potencia dominante. La expansión del Imperio Romano ilustra este punto. Muchos de sus movimientos recuerdan más

la expresión colonial en espacios políticamente vacíos que el uso de una fuerza dominante sobre enemigos de primera magnitud. Los otros imperios, no obstante, no pudieron durar y cayeron poco después de haber conquistado todo el mundo políticamente conocido porque no contaban con los recursos tecnológicos necesarios para el sometimiento y permanente control de grandes masas dispersas sobre amplias extensiones de territorio.

Los prerequisites tecnológicos para un imperio mundial estable son esencialmente tres: 1) la integración social forzada a través de un control centralizado sobre las mentes de los súbditos del imperio; 2) la fuerza superior organizada en cualquier punto del imperio factible de desintegración; 3) la permanencia y ubicuidad de estos medios de control e imposición en todo el imperio. Ninguno de estos tres prerequisites militares y políticos ha sido logrado en el pasado, pero se hallan dentro de los alcances de nuestro tiempo.

En aquel entonces los medios de comunicación no eran mecánicos o, donde lo eran, estaban estrictamente individualizados y, por lo tanto, descentralizados. Las noticias y las ideas podían transmitirse sólo oralmente, por cartas o a través de impresos que un individuo pudiera hacer en su hogar. En este campo, por lo tanto, el posible conquistador del mundo tenía que competir en iguales condiciones con una cantidad potencialmente ilimitada de rivales. Podía encarcelarlos o condenarlos a muerte en caso de poder identificarlos y aprehenderlos a todos. Pero no podía silenciar sus voces a través de un monopolio o cuasimonopolio de la recopilación y difusión de noticias, prensa, radio y cine. Hace diecinueve siglos San Pablo tuvo que ir de ciudad en ciudad y escribió cartas a los corintios y romanos propagando el Evangelio, lo cual también era casi todo lo que los representantes de la politeísta religión oficial del Imperio Romano podía hacer; cuando él fue ejecutado, dejó miles de discípulos haciendo lo que él hubiera hecho en una eficaz y amplia competencia con los representantes del Estado. ¿Qué podría hacer San Pablo en el imperio mundial del futuro sin periódicos o revistas para imprimir sus mensajes, sin la red de radio para llevar sus sermones, sin los noticiosos cinematográficos ni la televisión para mantener su imagen ante el público, probablemente sin una oficina postal para transmitir sus cartas y ciertamente sin un permiso para atravesar las fronteras nacionales?

Los medios de violencia, como apuntáramos antes, no estaban mayormente mecanizados en tiempos pasados y siempre eran individualizados y descentralizados. En este punto también el aspirante a fundador de un imperio mundial encontraba a sus futuros súbditos en un pie de aproximada igualdad, salvo en cuanto a organización y entrenamiento, en lo que era superior. Cualquiera de ambos bandos tenía las mismas armas para cortar, arrojar o tirar. El conquistador, a fin de mantener su imperio, debía lograr lo imposible estableciendo en todas partes una marcada superioridad de fuerzas contra todos sus posibles oponentes. De este modo los habitantes de Madrid pudieron levantar contra el conquistador francés, el 2 de mayo de 1808, las mismas armas que éste tenía a su disposición, y lo expulsaron de la ciudad. Actual-

<sup>12</sup> Eugene Staley, *World Economy in Transition*, Council of Foreign Relations, 1939, pág. 13.

mente el gobierno de un imperio mundial, puesto en aviso de una situación similar por medio de la radio, enviaría en pocas horas un escuadrón de bombarderos y otros tantos transportes cargados de paracaidistas, morteros y tanques —armas de las que ya tendría el monopolio o poco menos— a la ciudad insurgente para aplastar la revuelta con facilidad. La misma amenaza de intervención de la fuerza abrumadora, lista para atacar en cualquier lugar apenas es notificada, desalentaría la simple idea de revuelta.

Por último, la mecanización de los transportes ha liberado al fundador de un imperio mundial en perspectiva de la dependencia de un clima favorable o de la ubicación geográfica, como la que vino a resultar la ruina de Napoleón y que también impidió que otros dirigentes menos dinámicos y osados concibieran siquiera la idea de la conquista del mundo. El único gran obstáculo para la conquista mundial a este respecto fue la necesidad existente, hasta bien entrado el siglo XIX, de tener que suspender la lucha durante la última parte del otoño, el invierno y los comienzos de la primavera, dada la imposibilidad de proteger a los ejércitos en campo abierto contra las inclemencias del tiempo y abastecerlos con los víveres necesarios y los implementos de guerra. De esta manera, el enemigo, si no se encontraba sobrepasado en fuerzas más allá de toda esperanza de recuperación de una campaña, tenía la oportunidad de prepararse para la nueva campaña en el siguiente período de lucha. La guerra, por consiguiente, se asemejaba a una competencia boxística, en la cual las interrupciones después de cada vuelta eran lo suficientemente largas como para asegurar virtualmente el regreso, del oponente más débil, con tal de que no lo hubieran golpeado hasta dejarlo inconsciente. Bajo tales circunstancias, el pensar en la conquista del mundo habría sido un completo desatino, porque la tarea de conquista efectuada en un período de lucha habría tenido que repetirse en el siguiente. Puesto que la victoria era menos el resultado de la conquista y la aniquilación que del comparativamente mayor agotamiento del vencido, aun el vencedor distaba de poseer los recursos necesarios para enfrentar a nuevos enemigos cada primavera hasta llegar a conquistar el mundo.

Sin embargo, aun si éste hubiera sido lo bastante atrevido como para recomenzar la conquista del mundo, tampoco habría podido llegar muy lejos. Incapaz de mantener la superioridad real de las fuerzas armadas en los territorios conquistados, habría tenido que afrontar constantemente la perspectiva de revueltas preparadas y ejecutadas sin tiempo suficiente como para enfrentarlas. La lentitud de las comunicaciones y las dificultades técnicas de los transportes hubieran hecho imposible al probable conquistador del mundo consolidar cualquier conquista que hubiera llevado a cabo. Cuanto más lejos extendía los límites de su imperio, mayores eran las probabilidades de caída. Cuando el imperio de Napoleón hubo alcanzado el cénit de su poderío en 1812, estaba más cerca que nunca de su desintegración. Pues mientras Napoleón luchaba en los límites de sus dominios, empujándolos cada vez más lejos de las fuentes francesas de poder, las víctimas de sus conquistas podían preparar su liberación tras sus espaldas. Cuando ellas ata-

caron, ayudadas por los recursos aún no comprometidos de Gran Bretaña y Rusia, la mayor parte de las fuerzas de Napoleón estaba lejos y tuvo que regresar al escenario de la revuelta desafiando el invierno y sufriendo tremendas pérdidas, para ser finalmente batida en el lugar que no el conquistador sino los conquistados habían elegido.

Actualmente, el hipotético conquistador del mundo tiene a su disposición los medios técnicos para estabilizar más allá de cualquier receso lo que se ha ganado una vez, porque dentro del territorio conquistado la superioridad de las fuerzas organizadas, de las que hemos hablado anteriormente, está a su disposición en cualquier lugar y en todo tiempo, prescindiendo de la estación del año y de la distancia. Una revuelta incipiente que ocurra a mil millas de la más cercana concentración de su fuerza aérea es como si tuviera lugar a unas cinco millas en términos de la tecnología napoleónica de los transportes, y a la vuelta de la esquina en términos de la tecnología napoleónica de comunicaciones. Dicho de otro modo, el conquistador está en posición de poner en operación casi instantáneamente todas las técnicas modernas de propaganda masiva a fin de disuadir a los descontentos. En el lapso de unas pocas horas puede movilizar a sus fuerzas superiores y organizadas para dominar a los revolucionarios.<sup>13</sup>

De este modo, una vez lograda, la conquista es para siempre, desde el punto de vista de las posibilidades tecnológicas y con excepción, por supuesto, de errores del gobierno, intervención externa o contingencias políticas y militares dentro del imperio. Bajo estos requisitos, un pueblo que haya sido conquistado permanecerá conquistado pues ya no tendrá más los medios para levantarse, y las probabilidades son de que el conquistador, a través del control monopolístico de los medios de comunicación, lo haya privado de su voluntad para llevar a cabo una revuelta. Tal como dijera Edmund Burke: "Si sólo consentimos que una persona nos diga su historia, mañana y tarde, al duodécimo mes él será nuestro amo".<sup>14</sup>

Actualmente no existe obstáculo tecnológico para la formación de un imperio mundial si la nación predominante puede mantener su superioridad en los medios tecnológicos de dominio. Una nación que tenga un monopolio de armas nucleares y de los principales medios de transportes y comunicaciones puede conquistar el mundo y conservar su conquista, con tal de que sea capaz de conservar tal monopolio y control. En primer lugar, podrá moldear las mentes de los ciudadanos de su imperio de modo uniforme y sumiso, de lo cual las sociedades totalitarias del pasado reciente y del presente nos han dado amplios

<sup>13</sup> El fracaso del complot contra Hitler en 1944 ilustra bien esta enorme superioridad del gobierno frente a un atentado de rebelión, aun cuando provenga de las propias fuerzas armadas. Muestra, en particular, la decisiva importancia de los modernos medios de comunicación masiva, controlados por el gobierno, ya que fue la voz de Hitler, hablando por radio al pueblo y a algunos de los líderes de la rebelión, lo que decidió a todos a llevar a cabo aquella acción en favor del gobierno. Cf. el excelente relato de Allen W. Dulles, *Germany's Underground*, The Macmillan Company, Nueva York, 1947.

<sup>14</sup> "Thoughts on French Affairs", *Works*, vol. IV, Little, Brown and Company, Boston, 1889, pág. 328.

ejemplos. En el supuesto de que el gobierno sea razonablemente eficaz, la voluntad de revuelta estará dispersa, en el mejor de los casos, y de todas formas le faltará significación militar y política. Segundo, que cualquier intento de revuelta encontrará la rápida reacción de la fuerza superior y así estará condenado a fracasar desde un principio. Finalmente, la moderna tecnología hace posible la ampliación del control de la mente y de la acción a cualquier rincón del globo prescindiendo de la ubicación geográfica y la estación del año.

#### MECANIZACIÓN TOTAL, GUERRA TOTAL Y DOMINIO TOTAL

Este análisis de la mecanización de la guerra moderna y de sus implicaciones políticas y militares no estaría completo si no se considerara la marcada mecanización de la cultura occidental, de la cual esa característica de la guerra no es más que manifestación particular. Porque sin esta sobresaliente mecanización las naciones modernas nunca podrían llevar a sus ejércitos a una campaña y conservarlos abastecidos de armas y provisiones. La guerra total presupone la mecanización total, y la guerra puede ser total sólo al grado en el cual la mecanización de los recursos de las naciones sea total.

Desde los comienzos de la historia hasta la guerra civil norteamericana y la guerra franco-prusiana de 1870, todos los movimientos militares eran ejecutados mediante la fuerza muscular. Los hombres se trasladaban a sí mismos y a sus implementos de guerra, ya fuera por sus propios músculos o por los de los animales. Todos los movimientos militares estaban limitados, tanto por el tamaño y calidad de sus armas y ejércitos como por la cantidad natural y cualidad de la fuerza muscular que se podía lograr de hombres y bestias. El ejército alemán fue el que por vez primera usó en 1870 a los ferrocarriles, sistemáticamente, como medio de transporte, después de haber sido empleados esporádicamente durante la guerra civil en Estados Unidos. Los alemanes obtuvieron así una considerable ventaja estratégica y táctica sobre los franceses.

Aún en 1899, durante la guerra anglo-boer, se empleaban hasta 32 bueyes para arrastrar un cañón de cinco pulgadas. La lentitud en el movimiento, las limitaciones naturales de los contingentes que ningún esfuerzo humano podía superar y los requisitos para la obtención del transporte y el forraje hacían que la guerra así financiada fuera lenta y engorrosa. La energía proporcionada no por el músculo sino por el carbón, el agua y el aceite en la forma de la máquina de vapor, la turbina, el motor eléctrico y el motor de combustión interna, fue lo que multiplicó muchas veces la productividad del hombre en la paz y en la guerra. El profesor James Fairgrieve, refiriéndose principalmente a Gran Bretaña, describe con gran claridad la contribución del carbón a este adelanto:

Entonces, a este mundo de agricultura y pastoreo, de pueblos con pequeños mercados y unos pocos puertos y ciudades gubernamentales, llegó hace poco más de un siglo y medio el principio de la Revolución Industrial. El carbón, que hasta entonces se había usado aquí y allá solamente con fines domésticos, se utilizó para impulsar máquinas que produjeron mayor trabajo que los animales o un hombre individualmente, o aun más de lo que una gran cantidad de hombres o de animales podían rendir. El hombre lograba energía fuera de sí mismo para hacer cosas que antes tenía que hacer con sus manos. Aquí había una nueva y tremenda fuente de energía, que no era en absoluto la energía obtenida de los alimentos, sino otra con la cual se podían hacer cosas nunca antes logradas. El hombre ha podido usar la energía en una más vasta escala... Sus ropas se le preparan hasta la última puntada, de modo que hay muy poco trabajo de confección en casa. Los alimentos están en su mayor parte listos para su mesa, con el resultado de que aun en el hogar se necesitan menos preparativos para cocinar, y en las grandes ciudades la preparación de alimentos en gran escala es una industria tal que casi a cualquier hora del día o de la noche se puede obtener una comida tal como le convenga a su bolsillo o a su paladar...

Se ha calculado que el carbón usado sólo en nuestras fábricas, excluyendo todos los demás usos, equivale a la energía de 175.000.000 de hombres que trabajan duramente, en forma más útil que la que los hombres pueden rendir. La fuerza de Grecia, con la que consiguió tantos adelantos en todas las ramas del progreso humano, se apoyaba en el trabajo realizado por la clase servil. Como promedio, cada griego libre, cada familia griega, tenía cinco ilotas en los cuales nunca pensamos cuando se habla de los griegos, y sin embargo ellos eran quienes proporcionaban la mayor parte de la energía a Grecia. En Gran Bretaña podemos decir que cada familia tiene más de veinte ilotas para suministrarle energía, los cuales no requieren comida ni sienten el ir y venir sin esperanzas de la vida servil. Con una población de 45.000.000 de hombres, mujeres y niños, las fábricas británicas se mueven con una fuerza de más de 175.000.000 de hombres-fuerza. En comparación con la energía proporcionada por las máquinas hechas para moverse por medios puramente mecánicos, la energía física suministrada por menos de 20.000.000 de hombres y mujeres cuenta escasamente. Nos hemos convertido en una nación de ingenieros que aprietan botones y empujan palancas, accitan y empaican, de modo que la gran máquina social trabaje suavemente de la manera más fácil que le sea posible. Los ilotas inanimados muelen nuestro maíz, hacen nuestras ropas, traen nuestra comida de los confines de la tierra, nos llevan aquí y allá para trabajar o divertirnos, imprimen nuestras noticias y nuestros libros y desempeñan numerosos servicios con los cuales los griegos nunca soñarían... Hay quince esclavos inanimados en las calderas de los Estados Unidos por cada hombre mujer y niño...<sup>15</sup>

El ahorro de trabajo que permite esta mecanización es enorme. Leamos nuevamente al profesor Fairgrieve: Entre 1855 y 1894 el tiempo requerido por el trabajo humano para producir un bushel de maíz indio

<sup>15</sup> *Geography and World Power*, 8ª ed., University of London Press, Londres, 1941, págs. 314-17 y 326. Reproducido con autorización del editor.

se redujo de un promedio de cuatro horas y media a menos de tres cuartos de hora. Entre 1830 y 1896 el tiempo de trabajo humano necesario para obtener un bushel de trigo se redujo de tres horas a diez minutos.<sup>16</sup> La producción agrícola norteamericana de 1952 fue la más grande de la historia, en tanto que en el mismo año el número de personas ocupadas en la agricultura fue el más bajo en más de ochenta años. Mientras que en los países tecnológicamente atrasados hasta el 90 % de la población trabaja en el campo, el porcentaje de la población empleada en la agricultura en los Estados Unidos declinó de 50 % en 1870 a menos del 20 % en 1940. Y mientras que de 1910 a 1914 aproximadamente un tercio de la población de Estados Unidos estaba ocupada en la agricultura produciendo el 12,4 % del ingreso nacional, las respectivas cifras fueron de 22,7 % de la población y el 7,8 % del ingreso nacional en 1941, 15,9 % de la población y 6,4 % del ingreso nacional en 1952, 6,8 % de la población y 2,5 % del ingreso nacional en 1964 y el 3,1 % de la población y el 2,8 % del ingreso nacional en 1981.

El profesor Horucl Hart da los siguientes ejemplos de la misma tendencia en la industria:

Hasta 1730 el hilado se hacía a mano. El hilador, lento y laboriosamente, hacía una madeja por vez. Durante los pasados dos siglos la maquinaria ha revolucionado tanto este proceso que un operario se hace cargo de 125 husos, que trabajan a una velocidad de 10.000 revoluciones por minuto. En las Filipinas, donde la industria se halla aún en la antigua etapa del hombre fuerza, un cargamento de copra es embarcado por medio de 200 a 300 coolies, mientras que en San Francisco, con la economía de la era de la máquina, 16 hombres descargan un barco en la cuarta parte del tiempo requerido para cargarlo. La eficiencia de los hombres que trabajan con la maquinaria-fuerza es 50 veces mayor que la de los hombres-fuerza. Una pala de vapor hace el trabajo de 200 hombres no entrenados; una máquina sopladora de vidrio reemplaza a 600 trabajadores expertos; una máquina automática de bombillas eléctricas produce tanto como antes podían hacerlo 2.300 trabajadores.<sup>17</sup>

A mediados del siglo XIX el 22 % del trabajo físico en Estados Unidos era hecho por hombres, el 51 % por animales y el 27 % por artefactos mecánicos. En 1900 las cifras fueron de 15 %, 33 % y 48 %. En 1948 los hombres hacían el 4 % del trabajo físico, los animales el 2 % y el 94 % lo realizaban los artilugios mecánicos. Como resultado de esta revolución mecánica, la producción de artículos por hora-hombre de trabajo agrícola producía más de cinco veces tantos alimentos como en 1920 y un trabajador agrícola alimentaba a 32 personas contra sólo 12 en 1945.

Un gran número de procesos industriales ha eliminado virtualmente el trabajo humano; la mecanización se ha convertido en automatización. Esto es particularmente aplicable a la producción de energía

hidroeléctrica, la cual tiene lugar sin la presencia de un solo trabajador ya que está manejada por señales eléctricas automáticas. La producción de pulpa de papel es completamente automática desde la alimentación de la pulpa fluida a la maquinaria hasta la salida del papel enrollado. Lo mismo ocurre con la impresión de periódicos desde la alimentación con papel en blanco a la maquinaria hasta la salida del producto impreso y doblado. La manufactura de rayón y seda, de acero y automóviles, y la producción y envasado de alimentos, especialmente en el proceso de la harina, se han mecanizado con similares efectos en el aumento de la productividad y el desplazamiento del trabajo muscular. Mientras que debido al pequeño grado de mecanización, en muchos procesos productivos los resultados de la mecanización son considerablemente menos impresionantes que lo que estos más espectaculares ejemplos podrían indicar, la tendencia tan general como radical en algunos de los más importantes campos de la producción equivale a una revolución —la mayor registrada en la historia— de los procesos productivos de la humanidad.

Esta revolución en los procesos productivos de la era moderna ha hecho posible la guerra total y el dominio de todo el mundo. Antes de su advenimiento, la guerra estaba limitada en sus aspectos tecnológicos. La productividad de una nación no era suficiente para alimentar, vestir y alojar a sus miembros y mantener a grandes ejércitos abastecidos con los implementos de la guerra durante un cierto tiempo. Más particularmente, las economías nacionales operaban con un margen tan estrecho por encima del nivel de la simple subsistencia que les era imposible aumentar en grado apreciable la participación de las fuerzas armadas en el producto nacional sin poner en peligro la existencia misma de la nación. Durante los siglos XVII y XVIII no era inusual que los gobiernos gastaran los dos tercios, o tal vez más, del presupuesto nacional para fines militares. Algunas veces los gastos militares consumieron más del 90 % de los gastos totales del gobierno durante aquel período, puesto que tenían natural precedencia sobre los otros, y el producto nacional era demasiado pequeño como para exigirle un esfuerzo excesivo para otros fines. Así que no fue por accidente que fracasaran todos los intentos para establecer un servicio militar obligatorio antes del siglo XIX, puesto que era el interés de conservar el producto nacional el que mantenía a las clases productivas de la población exentas del servicio militar. Sólo la escoria, incapaz de emplearse en empresas productivas, y la nobleza, renuente a ello, podían ser enroladas.

La revolución industrial y, más particularmente, la mecanización de la agricultura y los procesos industriales en el siglo XX, tuvieron un triple efecto sobre el carácter de la guerra y la política internacional. Han aumentado enormemente la productividad total de las grandes naciones industriales. Más aún, han reducido drásticamente la participación relativa del trabajo humano en los procesos productivos. Por último, han traído, junto con las nuevas técnicas de la medicina y la higiene, un aumento sin precedentes en la población. El incremento en la productividad así obtenido excede largamente las demandas cre-

<sup>16</sup> *Ibid.*, págs. 323-24.

<sup>17</sup> *The Technique of Social Progress*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1931, pág. 134. Reproducido con autorización del editor.

cientes sobre el producto nacional motivadas por un más alto nivel de vida y el mayor número de consumidores. El exceso en la productividad ahora está disponible para nuevos propósitos, que se pueden encauzar hacia los canales de la guerra total. La nueva energía creada por la máquina y gran parte de la energía humana que hace ciento cincuenta años aún era absorbida en el trabajo para sobrevivir, ahora puede emplearse para fines militares, ya sea directamente por medio del servicio militar o indirectamente a través de la producción industrial.

La energía humana ahora disponible para la guerra no es sólo la energía muscular. La era de la máquina ha aliviado inmensamente la carga intelectual y moral que cada uno tiene para mantenerse alimentado, vestido y protegido de los elementos y de la enfermedad, tanto a sí mismo como a quienes de él dependen, tareas que hace siglo y medio aún absorbían la mayor parte de las energías vitales de casi todos los hombres. Además, la era de la máquina ha provisto a la mayoría de los hombres con una cantidad de comodidades que antes sólo unos pocos disfrutaban. Sin embargo, y bastante paradójicamente, en tanto que esto ha liberado enormes energías intelectuales y morales que se han encauzado a la construcción de un mundo mejor, también ha contribuido a la preparación y financiamiento de la guerra total. Este encadenamiento de fuerzas humanas y materiales, liberadas y creadas por la era de la máquina, ha conferido a la guerra su carácter de total.

También le ha dado a la guerra total el impulso aterrador que abarca a todo el mundo y que parece no satisfacerse con nada menos que con su dominio. Con sus energías intelectuales y morales que ya no se hallan primordialmente interesadas en esta vida, y que tampoco pueden desviarse hacia la preocupación de otra vida posterior, el hombre moderno busca conquistas, conquistas de la naturaleza y conquistas de otros hombres. La era de la máquina, que ha surgido de la mente autosuficiente del hombre, le ha sugerido la confianza de que él se puede salvar a sí mismo, por sus propios esfuerzos, aquí y ahora. De este modo, las religiones tradicionales, negando esta seguridad y dependiendo de la intervención divina, se han convertido en anémicas imágenes de sí mismas. La savia intelectual y moral del hombre moderno fluye a las religiones políticas que prometen la salvación por medio de la ciencia, la revolución o la guerra santa del nacionalismo. La era de la máquina engendra sus propios triunfos; cada paso hacia adelante da lugar a dos más en el camino del progreso tecnológico. También produce sus propias victorias, militares y políticas: con la capacidad de conquistar el mundo y conservarlo, crea esa misma voluntad de conquista.

Sin embargo, también puede causar su propia destrucción. La guerra total sostenida por las poblaciones totales con miras a un botín total, bajo las actuales condiciones del equilibrio del poder puede terminar en el dominio del mundo o en la destrucción del mismo o en ambas cosas, puesto que cada uno de los contendientes por el dominio mundial puede conquistar al otro con relativamente pequeñas pérdidas, o pueden destruirse el uno al otro sin haber conseguido la conquista, o

el menos debilitado puede ser el conquistador, prevaleciendo sobre la devastación universal. Tales son las perspectivas que oscurecen la política mundial en la segunda mitad del siglo xx.

Hemos descrito un círculo completo. Reconocimos el elemento dirigente de la política mundial contemporánea en la nueva fuerza moral del universalismo nacionalista. Encontramos un equilibrio simplificado del poder operando entre dos bloques inflexibles, presagio de grandes bienes o grandes males. Descubrimos la amenaza del mal en las potencialidades de la guerra total. Pero el elemento que hace posible a la guerra total —la mecanización de la vida moderna— también hace posible la fuerza moral que, a través de quien le sirve de instrumento, la guerra total precisamente, apunta hacia el dominio total. Las tres grandes revoluciones de nuestra era —la moral, la política y la técnica— tienen en común que se apoyan y fortalecen mutuamente y se mueven en la misma dirección, esto es, la conflagración global. Su coincidencia en el tiempo y su desarrollo paralelo agravan la amenaza a la supervivencia de la civilización occidental que cada una de ellas contiene independientemente de la otra.

El encadenamiento de estas revoluciones ha tenido tres resultados importantes: la permanente declinación de Europa como centro del mundo político, el ascenso de dos superpotencias a una prominencia inmutable y la emergencia de Asia como un factor político y moral independiente. Así como la emancipación política de Europa por parte de Asia coincide con el aumento creciente de su oposición moral a occidente, también el auge de Washington y Moscú como centros políticos del mundo coincide con su transformación en sedes de las religiones políticas universales. La declinación de Europa como centro político, moral y tecnológico del mundo es un mero subproducto de la destrucción, a través de su expansión mundial, del delicado mecanismo social del sistema del Estado moderno, de la difusión de la moderna tecnología de Europa a los cuatro rincones de la tierra, del triunfo de las ideas morales europeas en Asia. Europa ha dado al mundo sus realizaciones políticas, tecnológicas y morales, y el mundo las ha usado para poner término a la preeminencia de Europa.

Frente a este cuadro sombrío de la política contemporánea mundial y sus potencialidades, debemos examinar el más importante problema de nuestro tiempo: el problema de la paz.

# OCTAVA PARTE

---

El Problema de la Paz:  
Paz a través  
de la Limitación

---

## Desarme

### **EL PROBLEMA DE LA PAZ EN NUESTRO TIEMPO**

Dos guerras mundiales dentro de una generación, además de la posibilidad de una guerra nuclear, han hecho de la búsqueda de un orden internacional y de la preservación de la paz internacional los máximos intereses de la civilización occidental. La guerra siempre ha sido considerado —y aborrecida— como un azote. Desde que el auge del Estado territorial transformó el Sacro Imperio Romano de una real organización política del cristianismo en una caparazón vacía y en una ficción legal, escritores y estadistas se entregaron a reflexionar con mayor intensidad acerca de los sustitutos posibles de la perdida unidad política del mundo occidental. Erasmo en el siglo xvi, Sully, Eméric Crucé, Hugo Grotius y William Penn en el xvii, el abate de Saint-Pierre, Rousseau, Bentham y Kant en el xviii fueron los grandes avanzados intelectuales de los intentos prácticos realizados en los siglos xix y xx para resolver los problemas del orden y la paz internacional.

Entre esos intentos, los ejemplos más notables son la Santa Alianza, las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, la Liga de las Naciones y Naciones Unidas. Esas organizaciones y conferencias, junto con otros intentos menos espectaculares por configurar un mundo pacífico, fueron posibles gracias a cuatro factores —espirituales, morales, intelectuales y políticos— que comenzaron a converger a comienzos del siglo xix y culminaron en la teoría y la práctica de los asuntos internacionales que prevalecían en el período entre ambas guerras mundiales.

Desde tiempos de los estoicos y de los primeros cristianos, ha permanecido vivo en la civilización occidental un sentimiento de unidad moral de toda la humanidad que procura encontrar una organización política acorde con él. El imperio romano era una organización política de fines universales. Después de su caída, continuó siendo considerado por las sucesivas épocas como un recuerdo simbólico de la unidad del



mundo occidental, fue la meta última y el patrón que inspiró a Carlomagno no menos que a Napoleón y determinó las políticas del Sacro Imperio Romano hasta el comienzo de las guerras religiosas. No es por azar que la disolución del Sacro Imperio Romano en 1806 coincidió con el intento de Napoleón por revivirlo y precedió por poco menos de una década al comienzo de ese período de la historia moderna que hizo de la restauración del orden internacional uno de sus mayores objetivos.

La raíz moral de esos intentos por establecer un orden internacional estable y pacífico debe buscarse en el aumento de la humanidad y en el carácter civilizado de las relaciones humanas, tal como lo testimonian los últimos siglos en el mundo occidental. La filosofía de la Ilustración y la teoría política del liberalismo postularon el respeto por la vida humana y el mejoramiento de la condición humana. Los grandes reformadores políticos y sociales de los siglos XIX y XX abrevaron su inspiración en esos postulados. Por lo tanto, ampliar el reino del derecho, la paz y el orden a la esfera internacional fue la gran tarea humanitaria que debió resolver la era moderna.

El factor intelectual que promovió este desarrollo se encuentra conectado con el ascenso de las clases comerciantes primero a cierta hegemonía social y luego a otra, política. Con ellas llegó a preponderar el espíritu comercial y científico, siempre temeroso de la guerra y de la anarquía internacional, a las que considera como perturbaciones irracionales para las calculables operaciones de mercado. "Una guerra en medio de diferentes naciones comerciales, decía el filósofo francés Diderot, es un fuego perjudicial para todos. Es un proceso que amenaza la fortuna del gran mercader y hace que sus deudores palidezcan."<sup>1</sup> Según Kant, "el espíritu comercial no puede coexistir con la guerra".<sup>2</sup> Así, hacia el fin del siglo XVIII, se había vuelto convicción en muchos que la guerra era obsoleta o, a lo sumo, un atavismo al que un concertedo y racional esfuerzo de humanidad podría barrer de la faz de la tierra con relativa facilidad.

Sin embargo, el cataclismo de las guerras napoleónicas demostró la necesidad de complementar con medidas prácticas la búsqueda teórica de una solución al problema del orden y la paz internacional. Al respecto, la importancia de las guerras napoleónicas es doble. Las mismas destruyeron el equilibrio de poder y temporariamente amenazaron con reemplazarlo por un imperio universal. Mientras este factor desaparecía con la definitiva derrota de Napoleón en 1815, otro elemento vino a amenazar la estabilidad del moderno sistema estatal por un siglo y medio y aún no ha agotado su fuerza. Ese elemento es el nacionalismo. La idea de nacionalismo, evocada por la revolución francesa y transportada por las conquistas napoleónicas a todo el resto de Europa, desafió el principio de legitimidad dinástica, que había sido el principio organizador del moderno sistema estatal y que aún en 1815 había servido como cimiento para los acuerdos de paz de entonces.

La convergencia de estas cuatro experiencias de comienzos del siglo XIX y su rápida diseminación en la arena política mediante el shock de las guerras napoleónicas proporcionaron la energía moral e intelectual que durante un siglo y medio sustentó la búsqueda de alternativas a la guerra y la anarquía internacional. Esta búsqueda, en tanto ha abandonado el reino de las meras ideas, esperanzas y admoniciones y se ha materializado en medidas e instituciones reales de carácter internacional (estas últimas son las que nos interesan ahora), ha sido llevada adelante a través de tres modalidades: 1) la limitación de las tendencias destructivas y anárquicas de la política internacional; 2) la transformación de la política internacional mediante la eliminación conjunta de sus tendencias destructivas y anárquicas y 3) acomodamiento de los intereses divergentes despojando a las tendencias destructivas y anárquicas del campo internacional de sus objetivos racionales.

Entre todos los intentos por lograr la paz mediante la limitación, el más perdurable ha sido el del desarme.

## HISTORIA DEL DESARME

El desarme consiste en la reducción o la eliminación de algunos, o de todos, los armamentos a los efectos de terminar con la carrera armamentista. Se piensa que, haciendo a un lado una de las manifestaciones típicas de la lucha por el poder en el campo internacional, también se eliminan los efectos típicos de esa lucha: la anarquía internacional y la guerra.

Deben estar presentes cuatro distinciones básicas: entre desarme y control de armamento, entre desarme general y local, entre desarme cuantitativo y cualitativo, y entre desarme convencional y nuclear. Mientras el desarme consiste en la reducción o la eliminación de armamentos, el control armamentista sólo se orienta a la regulación de la carrera armamentista a los efectos de crear una cierta medida de estabilidad militar. Cuando hablamos de desarme general, nos referimos a un tipo de desarme en el que participan todas las naciones involucradas. Ejemplos de esta variedad pueden ser el Tratado de Washington para la limitación del armamento naval de 1922, que fuera suscripto por todas las mayores potencias navales, y la Conferencia de Desarme Mundial de 1932, en la que prácticamente todos los miembros de la comunidad de las naciones estuvieron representados. Hablamos de desarme local cuando sólo un limitado número de naciones se hallan involucradas. El Acuerdo Rush-Bagot de 1817 entre Estados Unidos y Canadá es un ejemplo de este tipo. El desarme cuantitativo procura una reducción general de los armamentos en prácticamente todas —o en todas— sus variedades. Esta fue la meta de muchas naciones representadas en la Conferencia para el Desarme Mundial de 1932. El desarme cualitativo encara la reducción o la abolición de sólo ciertos tipos especiales de armamentos, tales como las armas agresivas que Gran

<sup>1</sup> "Fragments Politiques", *Oeuvres Complètes*, vol. IV, Garnier Frères, Paris, 1895, pág. 42.

<sup>2</sup> *Perpetual Peace*, The Macmillan Company, Nueva York, 1917, pág. 157.

Breña trató de proibir en la Conferencia antes referida, o como las armas nucleares, cuya abolición y control fueron discutidos por la Comisión de Energía Atómica de Naciones Unidas y fueron el objeto de los acuerdos SALT (Strategic Arms Limitation Treaty) y START (Strategic Arms Reduction Talks) entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La distinción entre armas nucleares y convencionales tiene que ver con prerequisites políticos y militares para el control armamentista y para el desarme.

La historia de los intentos de desarme es la historia de muchos fracasos y unos pocos éxitos. Tanto los unos como los otros evidencian el problema fundamental que plantea el desarme como mecanismo para asegurar el orden internacional y la paz.

#### Los fracasos

El primer paso práctico en favor del desarme como medida de pacificación general<sup>1</sup> coincide con el comienzo de aquel período de relaciones internacionales en el que los estadistas dedicaron crecientes esfuerzos al establecimiento del orden y la paz internacional. En 1816, el zar de Rusia propuso al gobierno británico la "simultánea reducción de las fuerzas armadas de cualquier tipo". El monarca británico respondió sugiriendo la implementación de la propuesta rusa bajo la forma de una conferencia internacional en la que representantes militares de todas las potencias determinasen la respectiva fortaleza de los ejércitos de cada potencia. Austria y Francia expresaron sus simpatías hacia la propuesta, la que, sin embargo, no fue seriamente considerada por ninguno de los gobiernos y así permaneció sin resultados prácticos. En 1831, el gobierno francés hizo una propuesta similar a los representantes de las grandes potencias. Esa propuesta fue favorablemente acogida, pero nunca más se oyó hablar de ella. Lo mismo puede decirse de las propuestas que hizo Napoleón III en 1863, 1867 y 1869 en pos de una reducción general de armamentos. En 1870, inmediatamente antes del inicio de la guerra franco-prusiana, Gran Bretaña, instigada por Francia, se acercó dos veces al gobierno prusiano para proponerle el tema de la reducción de armamentos, pero no tuvo éxito. Otra tentativa semejante, esta vez emprendida por Italia en 1877, fue igualmente rechazada por Alemania. La primera Conferencia de Paz de La Haya de 1899 tuvo como propósito principal la limitación de armamento y del presupuesto militar. A ella habían asistido representantes de veintiocho naciones, entre ellas todas las potencias mayores. Los resultados de las deliberaciones con respecto al desarme se encuentran en dos resoluciones que hablan por sí mismas. El comité que había servido de asiento para aquellas deliberaciones declaraba que era "de la opinión que la limitación de las cargas militares, que en la actualidad constituyen un pesado lastre para el mundo, es extremadamente de-

<sup>1</sup> Durante el siglo XVIII hubo muy pocos pasos hacia el desarme local.

seable para el aumento del bienestar material y moral de la humanidad".<sup>4</sup> Al adoptar esta resolución, la Conferencia expresaba "el deseo de que los gobiernos, tomando en consideración las propuestas formuladas por la Conferencia, pudieran examinar la posibilidad de un acuerdo para la limitación de las fuerzas armadas, terrestres o aéreas, y de los presupuestos militares".

La segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1907, a la que asistieron cuarenta y cuatro naciones, confirmó "la resolución adoptada por la Conferencia de 1899 con respecto a la limitación de los gastos militares, y como tales gastos han crecido considerablemente en casi todos los países desde la finalización de la Primera Conferencia, declara que es eminentemente deseable que los gobiernos reasuman un examen serio de esta cuestión".<sup>5</sup> El presidente de la Conferencia, el delegado ruso, resumió los esfuerzos de ambas Conferencias con respecto al desarme comentando de este modo la resolución: "Si la cuestión no estaba madura en 1899, tampoco lo está en 1907. No ha sido posible hacer nada en ese sentido, y la Conferencia misma se encuentra hoy tan poco preparada para tratar el tema como lo estaba en 1899".<sup>6</sup>

El Tratado de Versalles dio otro paso hacia el desarme como medio de pacificación general al estipular una drástica limitación a los armamentos alemanes "a los efectos de hacer posible el comienzo de una limitación general de armamentos por parte de todas las naciones".<sup>7</sup> El artículo 8 del Pacto de la Liga de las Naciones declaraba más específicamente que "el mantenimiento de la paz requiere la reducción de los armamentos nacionales hasta el punto más bajo compatible con la seguridad nacional y el cumplimiento de acciones comunes resultantes de obligaciones internacionales". Además, encargó al Consejo de la Liga de las Naciones la formulación de los respectivos planes para tal reducción. Para cumplir con aquellas estipulaciones, el Consejo estableció en 1925 una Comisión Preparatoria para una Conferencia sobre el Desarme. Sus conclusiones, tentativas e incompletas, fueron elevadas a la Conferencia para el Desarme Mundial, celebrada en Ginebra en 1932. Al retirarse Alemania en octubre de 1933, la Conferencia entró en agonía. Sus comisiones generales se reunieron por última vez en 1934. La Conferencia para el Desarme Mundial fue un fracaso absoluto, incapaz de alcanzar acuerdos formales de clase alguna.

Estos esfuerzos en pos de un desarme general se vieron interrumpidos por la segunda guerra mundial. La Carta de Naciones Unidas prosiguió la tarea en el punto donde la había dejado el Pacto de la Liga de las Naciones. Según el artículo 11, párrafo 1, de la Carta: "La Asamblea general podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales

<sup>4</sup> James Brown Scott, *The Proceedings of The Hague Peace Conference. The Conference of 1899*, Oxford University Press, Nueva York, 1920, pág. 380.

<sup>5</sup> *Ibid.*, *The Conference of 1907*, vol. I, págs. 89 y 90.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 92.

<sup>7</sup> Introducción a la Parte V del Tratado de Versalles.

principios a los miembros de Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a ambos". El artículo 26 de la Carta dispone que "a los efectos de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacional con la menor desviación posible de recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo la elaboración de... planes que se someterán a los miembros de Naciones Unidas para el establecimiento de la regulación de armamentos".

Para el cumplimiento de estas disposiciones, mediante una resolución del 24 de enero de 1946, la Asamblea General creó una Comisión de Energía Atómica para hacer propuestas específicas "para el control de la energía atómica en la medida necesaria que asegure su uso sólo para fines pacíficos; para la eliminación de los arsenales nacionales de las armas atómicas y de todas las armas mayores susceptibles de producir destrucción masiva".<sup>8</sup> Con respecto a los así llamados armamentos convencionales, la Asamblea General dictó el 14 de diciembre de 1946 una resolución sobre "Principios para gobernar la Reglamentación General y la reducción de armamentos".<sup>9</sup> En ella, la Asamblea General reconocía "la necesidad de una temprana reglamentación general y reducción de armamentos y fuerzas armadas", y reclamó al Consejo de Seguridad que considerara rápidamente los medios prácticos necesarios a tales efectos. Consecuentemente, el 13 de febrero de 1947, el Consejo de Seguridad dictó una resolución en la que establecía la Comisión de Armamentos Convencionales. El propósito de dicha Comisión consistía en la preparación de "propuestas a) para la reglamentación general y reducción de armamentos y fuerzas armadas y b) para salvaguardas prácticas y efectivas en conexión con la reglamentación general y reducción de armamentos".<sup>10</sup>

Al hacer esta distinción entre armas atómicas y convencionales, Naciones Unidas confiaba en que el progreso en el desarme atómico, logrado en forma separada, estimularía las condiciones para llegar al desarme en el campo de las armas convencionales. Ni la Comisión para Armamentos Convencionales ni la Comisión de Energía Atómica consiguieron llegar a acuerdos de clase alguna para los problemas sustantivos que se les plantearon. Así, la Asamblea General resolvió el 11 de enero de 1952 combinar el trabajo de las dos comisiones y establecer una nueva Comisión de Desarme, compuesta por los miembros del Consejo de Seguridad y Canadá. También incapaz de alcanzar acuerdos, fue reemplazada por una subcomisión compuesta por China, Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos para el cumplimiento de la resolución del 28 de noviembre de 1953 de la Asamblea General, en la que se convoca "a que las potencias principalmente involucradas establezcan negociaciones". Con la oposición de la Unión Soviética, esta subcomisión elevó a la Asamblea General un proyecto de acuerdo sobre desarme que fue aceptado el 14 de noviembre de

1957. La Unión Soviética rechazó participar en cualquier otra negociación de la Comisión de Desarme o de su subcomisión y reclamó una Comisión de Desarme compuesta por todos los miembros de Naciones Unidas. En una maniobra de compromiso, el 19 de noviembre de 1957 la Asamblea General amplió el número de integrantes de la Comisión a 25. La nueva Comisión resultó ineficaz y desde comienzos de 1958 las negociaciones para el desarme —que se ocuparon principalmente de la suspensión de los ensayos de armas nucleares y de la prevención de ataques sorpresivos— se desarrollaron al margen de Naciones Unidas debido al impulso de Albania, Canadá, Checoslovaquia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Polonia, Rumania, la Unión Soviética y Estados Unidos. En 1959, estas mismas naciones establecieron una nueva comisión para el desarme al margen de Naciones Unidas a los efectos de considerar los problemas generales del desarme y, con Bulgaria sustituyendo a Albania, se reunieron en marzo de 1960. Tras continuos bloqueos, el bloque soviético se retiró de la conferencia en junio de ese año. En marzo de 1962 se convocó bajo los auspicios de Naciones Unidas, una conferencia general para el desarme integrada por representantes de dieciocho naciones. Desde el comienzo fue boicoteada por Francia; aunque se ha reunido periódicamente no ha logrado concretar resultados.

### Los éxitos

Las únicas disposiciones exitosas sobre el desarme del siglo XIX se encuentran en el Acuerdo Rush-Bagot de 1817, relativo a la frontera común entre Estados Unidos y Canadá. El mismo limita las fuerzas navales en los Grandes Lagos a tres navíos de igual tonelaje y armamento para cada nación. A pesar de que el Acuerdo fuera revisado a comienzos de la segunda guerra mundial a los efectos de permitir a Canadá la construcción de navíos en la zona de los Grandes Lagos para luego ser usados contra el Eje, ha permanecido vigente hasta nuestros días.<sup>11</sup>

El ejemplo más notorio de un esfuerzo en pos del desarme jalado de éxitos y de fracasos es el Tratado de Washington de 1922 para la Limitación del Armamento Naval. El mismo establecía una igualdad aproximativa en acorazados grandes entre Estados Unidos y los del imperio Británico con los de Japón, Francia e Italia, en ese orden, tras los países de habla inglesa. En consecuencia, el Imperio Británico, Estados Unidos y Japón destruyeron alrededor del 40% de sus acorazados grandes. Además se estipuló que los reemplazos, que empezaban en 1931, deberían establecerse para 1942 en una proporción de 5:5:3:1.67:1.67 para los acorazados grandes del Imperio Británico, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia. Sin embargo, la Conferencia de Washington fracasó en cuanto a la producción de acuerdos relativos a otros tipos

<sup>8</sup> Resolución de la Asamblea General, *Atomic Energy Commission Official Records*, Supplement N° 1; también U.N., doc. A/64, pág. 9.

<sup>9</sup> *Journal of the United Nations*, N° 75, Supp. A-64, add. 1, pág. 825.

<sup>10</sup> U.N., doc. S/P.V. 105.

<sup>11</sup> Acerca de sus persistentes violaciones, véase James Eayrs, "Arms Control on the Great Lakes", *Disarmament and Arms Control*, vol. II, N° 4, otoño de 1964, págs. 3/2 y siguientes.

de embarcaciones que no fueran los grandes acorazados, como podrían haber sido cruceros, destructores y submarinos.

La Conferencia Naval de Génova de 1927, en la que participaron solamente Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos, también fracasó en lograr acuerdos sobre este punto. Finalmente, en la Conferencia Naval de Londres de 1930, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón acordaron establecer una paridad entre Estados Unidos y Gran Bretaña para cruceros, destructores y submarinos, en tanto Japón se limitaba a aproximadamente dos tercios de las fuerzas norteamericanas y británicas en esas categorías. Francia e Italia no accedieron al tratado, por cuando Italia demandaba la paridad con Francia, situación que este país no estaba dispuesto a conceder.

En diciembre de 1934, Japón notificó formalmente su intención de desistir a lo acordado en el Tratado de Washington de 1922. Elevó a la Conferencia Naval de Londres de 1935-36 una demanda de paridad en todas las categorías de la fuerza naval. La misma fue rechazada por Estados Unidos y Gran Bretaña. En consecuencia, Japón recobró su libertad de acción. El único resultado de la Conferencia, que estuvo limitada a establecer las dimensiones del armamento naval, fue un acuerdo entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, al que adhirió Alemania y la Unión Soviética en 1937, que limitaba el tamaño máximo de los navíos en tanto y en cuanto ninguna otra nación excediera ese máximo. Un acuerdo aparte entre Alemania y Gran Bretaña, celebrado en 1935, limitaba la capacidad naval total de Alemania a un 35 % de la británica y concedía a Alemania una fuerza submarina igual a la del Imperio Británico, siempre y cuando el tonelaje submarino total de Alemania permaneciera dentro de aquel 35 %.

En el campo del desarme nuclear y del control armamentístico, los Acuerdos SALT de 1972 y 1975 constituyen un éxito. El Tratado para la Limitación ABM (misiles antibalísticos) proporciona un genuino desarme. Prohíbe el despliegue de sistemas ABM para la defensa del territorio de Estados Unidos y la Unión Soviética, limitándolo a áreas de 150 kilómetros en torno a las respectivas capitales de ambas naciones. El Acuerdo Interim sobre misiles ofensivos es un instrumento para el control armamentista en el que se establece la limitación numérica sobre distintos tipos de armas nucleares estratégicas. Limitaba el número de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) a los instalados o en construcción al momento de celebrarse el tratado. Permite la construcción de cierto número de submarinos y submarinos para el lanzamiento de ICBM si se desmantelan igual cantidad de bases de lanzamiento de ICBM o submarinos de lanzamiento. Aunque el Tratado SALT II suscripto por los presidentes Carter y Brezhnev en 1979 no fue ratificado por el Senado, por tácito consentimiento ambas superpotencias continuaban guiándose por él aun en 1984.

#### CUATRO PROBLEMAS DEL DESARME

Esta historia, larga en fracasos y exigua en éxitos, plantea cuatro cuestiones fundamentales. El éxito o el fracaso de cualquier intento de desarme depende de la respuesta que se dé a esas cuestiones:

- a) ¿Cuál debería ser la proporción entre los armamentos de las diversas naciones?
- b) ¿Cuál es el patrón según el que, dentro de aquella proporción, deben ser asignados a cada nación en lo atinente a tipos y cantidades de armamentos?
- c) Una vez que esas preguntas han logrado respuesta, ¿cuál es el efecto real de las respuestas en vista de la propuesta reducción de armamentos?
- d) ¿Cuál es la incidencia del desarme sobre los problemas del orden y la paz internacional?

#### La proporción

Los armamentos y la carrera armamentista son manifestaciones —y no de las más importantes— de la lucha por el poder en el campo internacional. A partir de este hecho fundamental cobran significación todos los argumentos técnicos, propuestas, contrapropuestas y desacuerdos que se producen. Las naciones se arman ya sea porque quieren defenderse de otras naciones o porque desean atacar a otras. Todas las naciones políticamente activas, por definición se encuentran comprometidas en una lucha por el poder para la cual los armamentos son un elemento indispensable. Así, todas las naciones políticamente activas deben intentar adquirir tanto poder como les sea posible, lo que significa, entre otras cosas, estar tan bien armadas como les sea posible. La nación A, que se siente inferior en armamento a la nación B, debe procurar llegar al mismo nivel que B y, de ser posible, sobrepasarla. Por otra parte, la nación B debe procurar por lo menos mantener su ventaja sobre A, si no aumentarla. Como hemos visto,<sup>12</sup> tales son los efectos inevitables del equilibrio de poder en el campo de los armamentos.

Lo que está en juego en la carrera armamentista entre A y B es la proporción de armamentos entre ambas naciones. ¿A y B deben ser iguales en armamento, A debe ser superior a B o viceversa, y si así fuera, en qué medida? Necesariamente, esta pregunta es la primera en la agenda de desarme de cualquier comisión o conferencia. Sólo encuentra respuesta satisfactoria bajo tres condiciones: a) las naciones involucradas no se embarcan en la competencia por el poder con otras naciones; b) una nación o grupo de naciones tienen tal preponderancia sobre otra nación o grupo de naciones que son capaces de imponerles

<sup>12</sup> Véase el capítulo 12, apartado "Armamentos".

una proporción que las favorezca; c) dos o más naciones encuentran ventajoso comprometerse en una competencia regulada antes que en una libre y entrar en la carrera armamentista dentro de límites concertados antes que en una disputa feroz por el incremento de capacidad militar.

Resulta obvio que esas alternativas sólo tienen probabilidades de materializarse bajo las condiciones del desarme local. Solo bajo tales condiciones la lucha por el poder podrá ser eliminada del todo o transformada en un modelo regulado, relativamente estable, que se refleja en la proporción de los armamentos. Los pocos intentos exitosos de desarme han sido realmente del tipo local.

*El Acuerdo Rush-Bagot, el Tratado de Washington  
y el Acuerdo Naval Anglo-Germánico*

El ejemplo clásico del modelo a) es el Acuerdo Rush-Bagot entre Estados Unidos y Canadá. En las relaciones entre ambos países virtualmente no existe chance de que una lucha por el poder se transforme en una lucha armada en pos del territorio de la otra parte. Esta ausencia de posibilidades de conflicto armado ha convertido a las 3.800 millas de frontera canadiense-norteamericana en la línea fronteriza desarmada más larga del mundo. También constituye el prerrequisito político para un éxito permanente en el desarme naval de los Grandes Lagos.

El Tratado de Washington de 1922 proporciona un ejemplo de modelo a) con respecto a las relaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña y de modelo b) con respecto a las relaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña, por una parte, y Japón, por la otra.

Estados Unidos buscaba la paridad con Gran Bretaña en el campo de los acorazados de combate. Estaba dispuesto a conseguirla en función de la superioridad de recursos industriales que no estaban comprometidos militarmente. La única cuestión que quedaba por resolver era si lo iba a conseguir mediante una amarga y costosa competencia o mediante un acuerdo mutuo. Dado que no existía conflicto político alguno entre ambos países que justificara semejante competencia, las dos naciones acordaron establecer un tonelaje máximo prácticamente idéntico para los acorazados de cada una de ellas.

Además, la primera guerra mundial había hecho de Japón la potencia naval preponderante en el Lejano Oriente, amenazando así intereses de Estados Unidos y Gran Bretaña en aquella región y planteando la carrera armamentista naval. Por razones financieras y psicológicas, Estados Unidos y Gran Bretaña se hallaban muy preocupados por evitar semejante carrera. Por otra parte, Gran Bretaña estaba vinculada a Japón por una alianza militar. Y, más particularmente, los dominios británicos temían la posibilidad de hallarse del lado japonés en el caso de un conflicto entre Japón y Estados Unidos. Así, Gran Bretaña y Estados Unidos no sólo no tenían conflictos políticos que los pudieran llevar a la guerra, sino que también tenían idénticos intereses en evitar una carrera armamentista con Japón. Disolviendo su alianza con Japón

y acordando con Estados Unidos una paridad que podía asumir, Gran Bretaña resolvió sus problemas político-militares en el campo del armamento naval. Al separar a Gran Bretaña de Japón y alcanzar la paridad con la primera de ambas naciones a un costo muy bajo, Estados Unidos también logró lo que buscaba en ese campo.

Ese entendimiento entre Estados Unidos y Gran Bretaña no sólo aisló a Japón, sino que simultáneamente lo colocó en una posición de insuperable inferioridad en lo concerniente a armamentos navales pesados. En lugar de embarcarse en una ruinosa carrera armamentista que no tenía chance de ganar, Japón consiguió extraer lo mejor de una situación desfavorable y humillante: aceptó su status de inferioridad temporaria y acordó estabilizar esta inferioridad en la proporción antes descripta. Cuando la reacción anglo-norteamericana a la invasión japonesa a China a comienzos de la década del '30 mostró que el frente unido con respecto al Lejano Oriente que había hecho posible el Tratado de Washington de 1922 ya no existía, de inmediato Japón se liberó de las cadenas de aquel tratado. En cuanto a la posición japonesa frente a la supremacía naval anglo-norteamericana, las disposiciones de desarme del Tratado de Washington fueron el resultado de una peculiar situación política. Estas disposiciones no pudieron sobrevivir a las condiciones políticas que las habían creado.

El Acuerdo Naval anglo-germano de 1935 es un típico ejemplo del modelo c). Por aquel entonces, el colapso de la Conferencia Mundial del Desarme y las políticas del gobierno alemán demostraron la inmovible resolución de este último para el rearme a los efectos de lograr lo que denominaba "igualdad" con las demás potencias militares de primera magnitud. Con relación a Gran Bretaña, el rearme sólo podía significar suficiente fortaleza en pequeños navíos para oponerse a la superioridad británica en barcos mayores. Por otra parte, el gobierno británico estaba firmemente resuelto a no embarcarse en políticas que estuvieran calculadas para mantener el statu quo con respecto a los armamentos navales germanos. Porque esas políticas podrían implicar el peligro de guerra o, por lo menos, de una carrera armamentista descontrolada con Alemania y, en todo caso, podrían fortalecer la influencia francesa y rusa en Europa a expensas de Alemania. En tales circunstancias la cuestión que se le planteaba al gobierno británico era no tanto cómo evitar el rearme naval de Alemania, sino cómo preservar la supremacía naval británica sin imponerse un costoso programa de rearme.

El Acuerdo Naval anglo-germano de 1935 fue la codificación de esos intereses complementarios de Gran Bretaña y Alemania. Gran Bretaña mantuvo, en términos de tonelaje, a Alemania a una distancia segura. En caso de ser necesario, incluso podía aumentar aquella distancia mediante el simple incremento de su propio tonelaje en una medida y alcanzar, a una velocidad que le resultara imposible a Alemania, con su retardada iniciativa y sus recursos comprometidos, el máximo convenido de 35% del tonelaje británico. Alemania lograba el reconocimiento de su derecho al rearme dentro de límites que, en vista de sus recursos y otros compromisos militares, no podría sobrepasar

en ningún caso dentro del futuro inmediato. Más específicamente, el Acuerdo otorgó a Alemania la paridad en submarinos, el arma naval que, en vista de la posición estratégica alemana, era el medio natural de defensa y ataque contra una armada cuya superioridad en tonelaje y unidades navales de combate estaba más allá de cualquier desafío. En la primavera de 1939 resultó inequívocamente claro que Gran Bretaña y Alemania habían entrado en una incontrolada carrera armamentista que los preparaba para una próxima e inevitable guerra. De acuerdo con este cambio que se había producido en su situación política, Alemania denunció en abril de 1939 el Acuerdo y reasumió en el plano del derecho una libertad de acción cuyos objetivos políticos ya la habían llevado a reasumir en el terreno de los hechos.

Los Acuerdos SALT también son un ejemplo del modelo c). Los mismos derivan del reconocimiento de dos hechos básicos que distinguen las armas nucleares de las convencionales: la dudosa eficacia de los sistemas defensivos, cuyo despliegue, sin embargo, hubiera estimulado enormemente la competencia en el campo de las armas estratégicas y la seguridad para la destrucción infalible del hipotético enemigo que habían alcanzado ambas superpotencias. En vista del reconocimiento del primer hecho, el Tratado para la Limitación de los ABM, parecía más un mecanismo para salvar las apariencias que para abolir efectivamente aquellos sistemas. Negándose a admitir que era un error desplegar los ABM, rindió tributo a la idea de su existencia permitiendo a cada nación la instalación de sólo dos sistemas.

Debe señalarse que en todos estos casos el desarme fue acordado por dos naciones o por un limitado número de naciones y que fue de carácter local. También debe señalarse que la proporción reflejada en los convenios indicaba la ausencia de una contienda por el poder o por la preponderancia, incuestionable por el momento, de una o más naciones sobre otras, o la preferencia temporaria de uno de los lados por la competencia regulada por el poder bajo la forma de competencia por los armamentos.

¿Cuáles son, entonces, las chances para llegar a acuerdos sobre la proporción de armamentos cuando muchas, o la mayor parte de las potencias, procuran el desarme general mientras al mismo tiempo prosiguen con su lucha por el poder? Para decirlo claramente, ninguna. Todos los intentos en pos de un desarme general, tales como las dos Conferencias de La Haya, como la Conferencia de Génova de 1932, como las comisiones de desarme de Naciones Unidas, así como la mayor parte de los esfuerzos locales durante el último siglo y medio, no fracasaron primariamente por fallas en la preparación, por el personal o por mala suerte. No habrían podido tener éxito ni siquiera bajo las circunstancias más favorables, porque la continuación de la lucha por el poder entre las naciones involucradas imposibilita cualquier acuerdo sobre proporción de armamentos. Dos ejemplos bastarán para ilustrar esta imposibilidad: las controversias entre Francia y Alemania en la Conferencia de Desarme Mundial de 1932 y el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la Comisión de Energía Atómica de Naciones Unidas.

#### *La Conferencia de Desarme Mundial*

La primera guerra mundial convirtió a Francia en la potencia militar preponderante en Europa y en el mundo. Alemania quedó desarmada e incapacitada para la guerra con cualquier potencia de primera magnitud, con lo que Francia quedó sola. Esta distribución persistía en principio, a pesar de las modificaciones que introducía el rearme secreto de Alemania y la creciente obsolescencia tecnológica y estratégica de la infraestructura militar francesa, cuando se reunió en 1932 la Conferencia de Desarme Mundial. El propósito confeso de Alemania consistía en cambiar aquella distribución de poder. El propósito también confeso de Francia era el de mantenerla. Alemania trató de lograr su objetivo mediante el reconocimiento de la "igualdad de derechos" entre ella y Francia que se transformara gradualmente —es decir, luego de un determinado número de años— en una real igualdad de armamentos. Por la otra parte, Francia trataba de realizar sus objetivos contraponiendo al principio alemán de igualdad, el principio de seguridad. El concepto francés de seguridad implicaba en la práctica que cualquier incremento de la capacidad militar alemana tenía que significar un incremento paralelo del poder francés. Sin embargo, Francia ya se encontraba próxima al límite de sus propias potencialidades militares, mientras Alemania ni siquiera había comenzado a explotar sus recursos en población y en potencial industrial, para mencionar sólo dos de sus más espectaculares y portentosos recursos militares en relación con Francia.

Bajo tales circunstancias, a los efectos de conseguir "seguridad" en sus relaciones con una Alemania de capacidad potencialmente mayor, Francia debió mirar más allá de sus propias fronteras para conseguir mayor poder. Y lo consiguió en tres factores: en alianzas militares con Polonia y las naciones de la pequeña entente —Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania—, en nuevas garantías colectivas sobre el statu quo territorial del Tratado de Versalles y en el arreglo judicial compulsivo de todas las disputas internacionales sobre la base del derecho internacional del Tratado de Versalles. Si las propuestas francesas hubieran sido adoptadas por la Conferencia, cualquier incremento del poder militar alemán habría sido neutralizado y despojado de todo efecto político favorable a Alemania. Esto se habría logrado por decisiones judiciales basadas en el statu quo de Versalles y llamando en su defensa al poder combinado de prácticamente todas las demás naciones del mundo. Precisamente por esta razón, las propuestas francesas no tenían oportunidad de ser adoptadas. Por otra parte, si el plan germano hubiese sido adoptado por la Conferencia, el orden internacional de Versalles y el statu quo establecido por la victoria de los aliados en la primera guerra mundial se habría desmoronado gradual e inevitablemente hasta que Alemania, en razón de su superior potencial militar, pasara de vencido a vencedor.

Por lo tanto, la controversia entre Francia y Alemania sobre la

proporción de sus respectivos armamentos era, en esencia, un conflicto sobre la distribución del poder. Tras lo que los delegados a la Conferencia del Desarme expresaron en términos ideológicos de seguridad versus igualdad, el análisis retrospectivo descubre las fuerzas actuantes en el trasfondo de la política internacional: el deseo de mantener la distribución de poder existente, que se manifiesta en una política de statu quo, por una parte, y el deseo de romper la distribución de poder existente, que se expresa en una política imperialista, por la otra. Por eso, esperar que Francia y Alemania pudieran ponerse de acuerdo sobre la proporción de sus respectivos armamentos era lo mismo que esperar que pudieran llegar a un acuerdo sobre la distribución del poder entre ambas naciones. Un acuerdo sobre este último tema, bajo la forma de un compromiso entre la real preponderancia francesa y la potencial preponderancia alemana, tal vez hubiera sido posible —aunque las dudas son considerables— en la década del '20. Estaba fuera de toda posibilidad en el momento del ascenso al poder de Hitler; también estaba fuera de la realidad cualquier acuerdo sobre la proporción de los armamentos.

Reclamar la igualdad en armamentos hubiera significado para Alemania aceptar su inferioridad en poder como permanente y legítimo, y renunciar a todas sus aspiraciones de volver a convertirse en la potencia preponderante de Europa. Para Francia abandonar sus reclamos de seguridad hubiera significado renunciar a su posición de preponderancia y aceptar el regreso de Alemania como potencia de primera magnitud. El impasse que se produjo entre Francia y Alemania con respecto a la proporción de sus respectivos armamentos fue, por lo tanto, incapaz de solución en términos de desarme. Dado que era una manifestación de la lucha por el predominio entre dos países, este impasse sólo hubiera podido resolverse en términos de una distribución general del poder entre ambas naciones, si es que existía realmente algún tipo de solución.

#### *Negociaciones sobre el desarme desde la segunda guerra mundial*

Las negociaciones de desarme, de las cuales las varias comisiones de Naciones Unidas y sus sucesores fuera del organismo mundial han sido escenario, reanudaron de modo enormemente simplificado la trama básica de la Conferencia de Desarme Mundial de 1932. Cada lado —es decir, principalmente Estados Unidos y la Unión Soviética— formuló propuestas que hubiesen estabilizado la distribución del poder militar en tanto esa situación los favorecía o que lo cambiaban en tanto esto llevaba agua a sus molinos. En el campo de los armamentos convencionales, la Unión Soviética propuso una reducción proporcional, que hubiera mantenido intacta su superioridad, en tanto las potencias occidentales formulaban propuestas que tendían a eliminar o, al menos, a reducir drásticamente esa superioridad.

En el campo de las armas nucleares, el problema se ha centrado

insistentemente sobre la relación entre prohibición y control y sobre el carácter de este último. La Unión Soviética ha defendido la prioridad de la prohibición sobre el control y, de un modo u otro, la soberanía nacional con respecto al control. Este plan tiende a mejorar la posición militar de la Unión Soviética y por esta sola razón no puede ser aceptado por los aliados occidentales. La prohibición de las armas nucleares, fehacientemente cumplida por todas las naciones involucradas, despojaría a los aliados occidentales de su único contrapeso efectivo contra la superioridad rusa en armas convencionales. El sistema de control, cuya operación o resultado en última instancia estaría en manos de la propia Unión Soviética, preservaría ese secreto que durante décadas ha desvelado a los gobiernos soviéticos. Y las armas nucleares no detectadas habrían dado a la Unión Soviética una decisiva ventaja militar, que las potencias occidentales, en vista del carácter democrático de sus gobiernos y sociedades, habrían tenido mucha dificultad en igualar.

Por la otra parte, los aliados occidentales se han negado a considerar un desarme nuclear sin un efectivo —es decir, verdaderamente supranacional— sistema de control. Semejante sistema, al abrir las instalaciones secretas y los modos de operación de la Unión Soviética al examen de observadores extranjeros, habría dado a los aliados occidentales una gran ventaja militar. Esta ventaja resultaría decisiva durante las primeras etapas de un desarme nuclear gradual, cuando el sistema de control se encontrara en plena operación mientras los aliados occidentales estuvieran aún en posesión de las armas nucleares y de los sistemas de producción.

Por lo tanto, el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, como el que oportunamente se planteó entre Francia y Alemania, a comienzos de la década del '30, se desarrolla en dos niveles: en el nivel superficial del desarme y en el más fundamental de la lucha por el poder. En el plano del desarme, el conflicto se resuelve en una controversia entre dos concepciones teóricas: seguridad primero, desarme luego; versus desarme primero, seguridad luego. En el nivel de la lucha por el poder, el conflicto se plantea en términos de competencia por ventajas militares, con cada uno de los lados tratando, en el peor de los casos, de mantener la distribución de poder existente y, en el mejor, procurando cambiarla en su favor. Durante los primeros años de la década del '80, la administración Reagan propuso que la Unión Soviética desmantelara todas, o la mayor parte, de sus amplias bases de lanzamiento de misiles SS-20 instaladas en Europa a cambio de lo cual Estados Unidos se abstendría de desplegar sus misiles Pershing y Cruise. A su vez, los soviéticos realizaron propuestas que tendían a mantener su superioridad europea en cuanto a tales misiles, en tanto permitían un muy limitado despliegue de los equivalentes norteamericanos. Como las relaciones luego se deterioraron, cada lado proclamó públicamente su posición en declaraciones televisivas antes que en ásperas negociaciones privadas. En esta competencia, la controversia acerca de desarme nuclear es meramente una expresión exterior, del mismo modo que la forma de arcilla responde al molde en que fue moldeada. Así como la

forma sólo puede cambiarse si se cambia el molde, de la misma manera el problema del desarme nuclear sólo puede resolverse mediante un acuerdo sobre el conflicto de poder del que ha surgido.

### Patrones de distribución

La proporción entre los armamentos de las diferentes naciones es el problema más importante que debe resolver cualquier intento de desarme. Una vez que es solucionado, se plantea otra cuestión. Es menos fundamental que el problema de la proporción, pero rebosa de dificultades prácticas, en cuyo seno se vuelven a reflejar las relaciones de poder de las naciones involucradas. Esta cuestión tiene que ver con los patrones según los cuales serán distribuidos los diferentes tipos y cantidades de armamentos a las diferentes naciones dentro de la proporción acordada. Las Conferencias Mundiales de Desarme de Génova y sus respectivas preparatorias, tuvieron que enfrentar esa cuestión innumerables veces. La voluminosa literatura que legaron ambas conferencias es, en su futilidad y en su carácter inconcluyente, un monumento a lo desesperanzado de la tarea, a la luz de las condiciones bajo las que se realiza.

En la Conferencia Mundial de Desarme, como hemos visto, Alemania reclamaba igualdad de armamentos con Francia. Francia acordó esa proporción como principio abstracto, en tanto el problema de la seguridad pudiera ser resuelto a su satisfacción. No obstante, una vez lograda esa proporción en lo abstracto, ¿qué significó la igualdad en lo concreto con respecto, digamos, a los efectivos armados, a las reservas entrenadas, a la artillería pesada, al tipo y número total de aviones y así sucesivamente?

Los patrones a emplear estaban obviamente en función de las necesidades militares de cada uno de los dos países. Y esas necesidades militares se definían en términos de defensa. ¿Defensa contra quién? La respuesta implícita y explícita fue: contra la otra nación. Como resultado inevitable de esta definición se deducía que las necesidades militares de los dos países no eran idénticas. Las diferentes posiciones estratégicas de ambos países —para mencionar, sobre este punto, uno entre varios factores posibles— requerían armamentos diferentes en calidad y cantidad. Por tanto, igualdad en armamentos no podía significar igualdad matemática en el sentido de que Francia y Alemania debían armar efectivos, entrenar reservistas, armar artillería y fuerza aérea absolutamente iguales en cantidad y calidad. Igualdad sólo podía significar igualdad en las posiciones defensivas de cada país contra un ataque exterior.

Fue, pues, tarea de la Conferencia del Desarme Mundial, en primer término, los riesgos de un ataque externo contra cada país; segundo, los medios de defensa que no fueran armamentos, tales como ubicación geográfica, autoabastecimiento en alimentos y materias primas, capacidad industrial, número y calidad de la población; tercera, la necesidad de armamentos a la luz de los dos factores previos. Esta triple

tarea enfrentó a la Conferencia con tres dificultades que probaron ser insuperables.

Pero, esa tarea no puede realizarse sin la evaluación del poder de una nación en comparación con el poder de otras naciones. Más al comienzo de este libro hemos tratado de mostrar<sup>11</sup> cuán difícil, especulativa y, en cierto modo, imposible resulta semejante evaluación comparativa. Si los datos de tal evaluación ajustan con los patrones para la distribución de armamentos, no por ello los patrones han de presentarse como altamente subjetivos y, de ahí, serán motivo más de controversia que de acuerdo.

Segundo, la tarea requiere la estimación de las intenciones políticas de los gobiernos involucrados. Habitualmente todas las naciones declaran tener intenciones pacíficas. Pero todas las naciones también declaran que deben estar en condiciones de defenderse, con lo que están imputando intenciones agresivas a algunas otras naciones. Lograr un acuerdo entre las naciones involucradas acerca de quién debe defenderse y contra quién es obviamente algo imposible por la propia naturaleza de la controversia.

Finalmente, y llegamos al punto más importante, las controversias que nacen de los puntos en divergencia así planteados habrán de reflejar inevitablemente las políticas reales y anticipadas de las naciones interesadas. La nación que experimenta tendencias agresivas contra otra o teme las tendencias agresivas de otra —y todas las naciones entran en esta última categoría— se sentirá obligada por razones de interés propio a mantener la estimación de sus propias necesidades defensivas en el nivel más alto posible y a reducir las de su rival al punto más bajo posible. Dicho de otro modo, lo que las diferentes naciones desean lograr a través de sus políticas exteriores —la retención y engrandecimiento de su propio poder y la contención y reducción del de sus rivales— se expresa en términos numéricos en la evaluación de sus propias necesidades militares así como en las de su rival. Los patrones que aplica están determinados por sus fines políticos y no por algo que se parezca remotamente a un criterio objetivo. Por lo tanto, esos patrones pueden determinarse mediante libre acuerdo de las naciones interesadas sólo después que éstas hayan acordado el arreglo de los problemas que las dividen. El problema de los patrones para la distribución de armamentos, entonces, se presenta en los mismos términos que el problema de la distribución: el arreglo político debe preceder el desarme. Sin arreglo político, el desarme no tiene oportunidad de triunfar.

El ejemplo más contundente de esta relación entre arreglo político y acuerdo sobre los patrones para la distribución de armamentos es proporcionado nuevamente por el conflicto entre Francia y Alemania en la Conferencia del Desarme Mundial. A la luz de su irresuelto conflicto sobre el statu quo de Versalles, Francia trasladó la proporción abstracta de igualdad en normas de armamentos reales que hacían probable la perpetuación de la preponderancia francesa. Por la otra parte,

<sup>11</sup> Véase el capítulo 10.



Alemania transformaba la misma proporción en normas concretas que, de realizarse, la habrían llevado a una posición preponderante con respecto a Francia. Así, Francia insistía en su necesidad de contar con un ejército mayor que el de Alemania en virtud de la mayor cantidad de población alemana así como de su mayor índice de crecimiento. Alemania contraatacaba señalando la superioridad francesa en reservistas entrenados y las amplias reservas de mano de obra y materias primas en el imperio colonial francés. Alemania reclamaba cierta cantidad de artillería y aeroplanos a causa de su posición geográfica en medio de naciones potencialmente hostiles. Francia negaba esa posibilidad al recordar a la Conferencia sus propias necesidades defensivas en vista de su falta de fronteras naturales estratégicas con Alemania y del hecho de que tres veces en un siglo había sido víctima de invasiones alemanas. Sería posible escribir la historia de la Conferencia Mundial de Desarme en términos de ese conflicto de poder entre Francia y Alemania, un conflicto que bloqueó acuerdos hasta en los más pequeños detalles técnicos. Las demandas contradictorias por el poder de las naciones en competencia se vieron reflejadas en las contradictorias demandas de armas.

Además de los problemas políticos que surgieron entre Francia y Alemania, el problema de la evaluación comparativa significó un formidable obstáculo contra el que la Conferencia disputó en vano. ¿Cuál era el valor de 100.000 reservistas franceses entrenados en términos de un correlativo número de efectivos del ejército alemán? ¿50.000, 60.000, 80.000, 100.000 o quizás 120.000? ¿Cuál era el margen de superioridad de la capacidad industrial alemana con respecto a la francesa medido en cantidad de tanques, artillería y aviones franceses? ¿Cuántos alemanes de más con respecto a la población francesa equivalían a cuántos franceses de las colonias? O, para usar un ejemplo contemporáneo, ¿cuántas divisiones de la infantería rusa son equivalentes a cuántos misiles norteamericanos? ¿O cuántas bases soviéticas de lanzamiento de misiles equivalen a cuántos aviones y submarinos norteamericanos desde los cuales lanzar misiles? Obviamente no puede haber respuesta para semejantes preguntas en términos de exactitud matemática, como los que concebía la Conferencia Mundial de Desarme. Las únicas respuestas sólo pueden tener origen en la negociación política y en los compromisos diplomáticos. En las instancias históricas que estamos considerando, el empleo de tales métodos habría presupuesto el arreglo del conflicto político. Pero la continuación de dicho conflicto bloqueó la posibilidad de que Francia y Alemania se pusieran de acuerdo sobre los patrones de distribución de los diferentes tipos y cantidades de armamentos mediante las técnicas de la diplomacia.

Así, si el problema es acerca de la proporción total de los armamentos de las diferentes naciones o si la cuestión gira en torno a los patrones para distribuir diferentes tipos y cantidades de armamentos, ambos problemas son insolubles en sus propios términos en tanto y en cuanto los conflictos de poder que están en su origen permanecen irresueltos.

### ¿El desarme significa la reducción de armamentos?

A la luz de las pocas ocasiones en que esos problemas fueron realmente resueltos lográndose acuerdo sobre la proporción y la distribución de armamentos, es lícito preguntarse cuál fue el efecto de esos acuerdos sobre la cantidad y la calidad de los armamentos de todas las naciones involucradas. Es preciso considerar tres tratados: el Tratado de Washington de 1922, el Tratado de Londres de 1930 y el Acuerdo Anglo-germano de 1935.

En virtud del Tratado de Washington, el poderío norteamericano, inglés y japonés en grandes barcos se redujo en un 40 %. Un total de setenta barcos fueron desmantelados por los signatarios. Hasta ese límite, el Tratado de Washington significó una reducción general de armamentos. Sin embargo, deben tenerse en cuenta dos factores. Por una parte, la reducción era sólo temporaria. El Tratado estipulaba que los cinco signatarios a partir de 1931 podían comenzar a construir piezas de reemplazo en un proceso que hacia 1942 debería establecer una proporción de 5:5:3:1.67:1.67. En 1931, el período de reducción de armamentos en lo concerniente a barcos grandes llegó a su fin y fue reemplazado por un período de competencia armamentista regulada.

Por otra parte, a causa del rápido desarrollo de la tecnología bélica, especialmente en lo concerniente a la capacidad de fuego y a la aeronáutica, el tipo de acorazados mayores usados durante la primera guerra mundial tendió a volverse obsoleto a una velocidad mucho mayor que cualquier otro tipo de armas, con excepción de los aviones. Recordando las enseñanzas de la primera guerra mundial, un creciente número de expertos pensó que el barco de guerra como tal se había vuelto obsoleto, que significaba un despilfarro de dinero y que el futuro del poder naval estaba en navios rápidos y veloces con gran capacidad de fuego. Si se asume que tales consideraciones pesaron en los signatarios del Tratado de Washington, la reducción de la cantidad de acorazados aparece como un reconocimiento de la declinación del acorazado como arma.

Como para reforzar ese supuesto, el Tratado de Washington fue la señal para una carrera armamentista entre los signatarios en relación a todos los buques no contemplados por el Tratado, especialmente cruceros, destructores y submarinos. Como hemos visto, éstos fueron los navios más importantes para el tipo de guerra naval entonces avizorada. A fin de cuentas, al menos en sus efectos, el Tratado neutralizaba la competencia en la esfera de armamentos navales donde la competencia no iba a ser intensa. Del mismo modo, liberó energías y recursos materiales y, por lo tanto, estimuló la competencia en aquellas ramas del armamento naval en las cuales las potencias navales se mostraban más inclinadas a competir.

Cualesquiera fuesen los motivos de los signatarios y cualesquiera fuesen sus efectos, lo cierto es que el Tratado de Washington realmente limitó ciertos armamentos navales. No puede decirse lo mismo del

Tratado de Londres de 1930 o del Acuerdo Anglo-germano de 1935. El principal logro del Tratado de Londres fue el acuerdo entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón con respecto al tonelaje de cruceros, destructores y submarinos. El Tratado de Londres intentó disponer la limitación del poderío de las respectivas naciones en estas categorías de navíos. Sin embargo, en realidad sólo tendió al rearme de Estados Unidos y Japón dentro de los límites establecidos por el máximo poderío de las naves británicas en esas categorías.

El Tratado otorgó la paridad a Estados Unidos y Gran Bretaña, con Japón a aproximadamente dos tercios de ese máximo. Sin embargo, haciendo esto, el Tratado sencillamente reconoció como legítima la supremacía naval británica, especialmente en cruceros, y la perpetuó a todos los efectos prácticos. El tonelaje distribuido por el Tratado fue alto y estaba fuera del alcance de Japón, en tanto Estados Unidos sólo lo podía lograr a un costo (mil millones de dólares en cinco años) que la opinión pública norteamericana consideró por entonces como intolerable. En otras palabras, el Tratado permitía a Estados Unidos remontar su fortaleza naval por lo menos tres categorías con respecto a la británica siempre que estuviera dispuesto a invertir el dinero necesario, inversión que obviamente Estados Unidos no estaba dispuesto a hacer.<sup>14</sup> El Tratado permitía a Japón contar con dos tercios del tonelaje de Gran Bretaña y Estados Unidos, siempre y cuando Japón estuviera en condiciones de construir semejante flota, cosa que era imposible. La única contribución del Tratado de Londres a la limitación del armamento naval consistió, pues, en el establecimiento de un máximo que ninguno de los signatarios podía exceder y que Estados Unidos y Japón estaban lejos de alcanzar. Así, lejos de reducir los armamentos, el Tratado permitió su incremento dentro de ciertos límites.

Por otra parte, este acuerdo sobre tonelaje máximo se encontraba condicionado en su propia existencia por la constante libertad de Francia e Italia —que no fueron signatarios— para incrementar los armamentos en sus respectivas categorías. A los efectos de enfrentar una posible amenaza a los intereses de cualquiera de los signatarios —y en especial de Gran Bretaña en el Mediterráneo— el Tratado restableció la completa libertad de acción de cualquiera de los signatarios si en su opinión los emprendimientos de países no signatarios al respecto ponían en peligro su seguridad nacional. En caso de que uno de los signatarios incrementara su tonelaje en las referidas categorías más allá de lo estipulado en el Tratado, las otras dos naciones quedaban facultadas para aumentar su poderío en la misma proporción. Lo que quedaba entonces del Tratado de Londres no era mucho más que una carrera armamentista cuyo ritmo resultaba determinado por una u otra de las grandes potencias navales.

Muy poco cabe decir del Acuerdo Anglo-Germano de 1935. Este acuerdo, preparado dentro de la terminología de la limitación, no tuvo

<sup>14</sup> En los años fiscales 1931-35, Estados Unidos gastó en la construcción de barcos de toda clase poco más de 324 millones, es decir un tercio de los mil millones de dólares. (*The World Almanach* 1947, pág. 812.)

nada que ver con el desarme. Proveía francamente al rearme naval de Alemania dentro de límites que ese país no podía y no quería exceder en ese entonces y que, salvo mediante la guerra, Gran Bretaña tampoco podía evitar.

### ¿El desarme significa la paz?

El desarme sólo se ha logrado bajo condiciones extraordinarias. Incluso cuando parecía haberse concretado, con frecuencia el desarme significó un incremento de los armamentos antes que una reducción. Estas consideraciones son preliminares a la cuestión que resulta decisiva en el contexto de nuestra exposición. ¿Cuál es el sentido del desarme con respecto a los problemas del orden y la paz internacional? Suponiendo que las naciones de la tierra fuesen capaces de ponerse de acuerdo sobre un desarme cuantitativo o cualitativo y consiguieran realmente desarmarse según ese acuerdo, ¿cómo afectaría semejante reducción de todos —o la eliminación de cierta parte— los armamentos al orden y a la paz internacional?

La moderna filosofía del desarme procede del supuesto de que los hombres pelean porque tienen armas. La conclusión lógica de este supuesto es que si los hombres no tuviesen armas, todas las peleas se tornarían imposibles. En política internacional sólo la Unión Soviética ha tomado en serio esta conclusión —y es cuestionable si verdaderamente la tomó en serio— al elevar a la Conferencia de Desarme Mundial de 1932 y en 1959 a Naciones Unidas propuestas para un desarme completo y universal (con excepción de armas ligeras para las funciones policiales). La actitud contemporánea rusa con respecto al desarme atómico tiene algo que ver con esa posición. Tal es la filosofía del desarme expresada en el informe al presidente por el representante alterno de Estados Unidos ante la Comisión de Desarme de Naciones Unidas el 12 de enero de 1953:

... El objetivo de un programa de desarme debe ser evitar la guerra y no la regulación del armamento que debe emplearse durante la guerra. Hemos tratado de aclarar que Estados Unidos no acepta la guerra como algo inevitable, que la tarea consiste en reducir la probabilidad de guerra mediante la seguridad de que ninguna nación posea los medios necesarios como para llevar a cabo un exitoso acto de agresión armada. El objetivo consiste en reducir la probabilidad de guerra mediante la reducción de esa posibilidad y de la agresión armada.

Pero aun con conclusiones menos extremas, la propuesta admite tácitamente que existe una relación directa entre la posesión de armas, al menos de ciertos tipos y cantidades, y el problema de la guerra y la paz.

Tal relación existe, pero es lo contrario de lo que los defensores del desarme suponen que es. Los hombres no pelean porque tengan armas. Tienen armas porque las consideran necesarias para pelear.

Quitárenles las armas e igual pelearán ya sea a puño limpio o conseguirán nuevas armas con las que pelear. Lo que lleva a la guerra son las condiciones que están en las mentes de los hombres, quienes hacen aparecer a la guerra como el menor de los males. En esas condiciones debe encontrarse la enfermedad de la que el deseo —y la posesión— de armas no es más que el síntoma. En tanto los hombres traten de dominar a los demás y de arrebatárles las posesiones y en tanto teman y odien a los demás, tratarán de satisfacer sus deseos prescindiendo de sus emociones. Donde exista una autoridad lo suficientemente fuerte como para dirigir las manifestaciones de esos deseos y emociones por vías no violentas, los hombres sólo procurarán instrumentos no violentos para la concreción de sus fines. Sin embargo, en una sociedad de naciones soberanas, las que por definición constituyen la más alta autoridad dentro de sus respectivos territorios nacionales, la satisfacción de esos deseos y el escape de esas emociones se conseguirá por todos los medios que proporcione la tecnología del momento y que permitan las normas de conducta prevalecientes. Esos medios pueden ser, en diferentes períodos de la historia, arcos y flechas, revólveres y bombas, gas y misiles, bacterias y armas nucleares.

Reducir la cantidad de armas reales o potenciales en cualquier tiempo no tendrá ninguna incidencia sobre la guerra; podrá, a lo sumo, afectar su desarrollo. Las naciones limitadas en la cantidad de armas y hombres concentrarían todas sus energías en el mejoramiento de la calidad de esas armas y de los hombres que se les ha asignado. Además, se aplicarían a buscar nuevas armas que compensaran las que han perdido para así conseguir alguna ventaja sobre sus competidores.

La eliminación de cierto tipo de armas incidiría en la tecnología de la guerra y, a través de ella, sobre el desarrollo de las hostilidades. Sin embargo, es difícil averiguar cómo podría tomar influencia en la frecuencia de las guerras o en su eliminación. Supongamos que fuera posible, por ejemplo, la proscripción de la fabricación y uso de armas nucleares. ¿Cuál sería el efecto de semejante prohibición, suponiendo que fuese universalmente observada? Simplemente retrogradaría la tecnología bélica en este terreno al punto en que se encontraba la mañana del 16 de julio de 1945, antes de que explotara la primera bomba atómica en Nuevo México. Las naciones que adhirieran a la prohibición emplearían sus recursos humanos y materiales para el descubrimientos y desarrollo de armas diferentes a las nucleares, pero que resultarían igualmente destructivas. La tecnología bélica podría cambiar; no así la incidencia de la guerra. No obstante, puede argüirse plausiblemente que la amenaza de una guerra nuclear total ha sido el factor más importante que ha evitado el estallido de una guerra general en la era atómica. La anulación de esa amenaza mediante un desarme nuclear puede aumentar el riesgo de guerra sin asegurar, como veremos, que los beligerantes, usando armas no nucleares al comienzo, no recurrirán a tales armas en el transcurso de la guerra.

Los frustrados intentos de Gran Bretaña por hacer que la Conferencia Mundial de Desarme proscribiera las armas ofensivas, en vez de

las defensivas, ilustra la imposibilidad de resolver el problema por medio de un desarme cualitativo. Gran Bretaña suponía que la predisposición para la guerra agresiva era el resultado de la posesión de armas agresivas. La conclusión falla junto con la hipótesis. Las armas no son agresivas o defensivas por naturaleza, sino por el propósito que las anima. Una espada, no menos que una ametralladora o un tanque, es un instrumento de ataque o defensa según las intenciones de quien la usa. Un cuchillo puede usarse para cortar carne, para realizar una intervención quirúrgica, para intimidar a un atacante o para apuñalar a alguien por la espalda. Un avión puede servir para transportar pasajeros y carga, para reconocer posiciones enemigas, para atacar ciudades indefensas o para dispersar concentraciones enemigas preparadas para el ataque.

Las propuestas británicas realmente apuntaban a convertirse en un intento de asegurar el statu quo ante un ataque mediante la proscripción de las armas que más habitualmente se empleaban para quebrarlo. Se trató de resolver el problema político manipulando algunos de los instrumentos que pudieran servir a su solución por medios violentos. Incluso si fuera posible llegar a un acuerdo sobre las características de las armas agresivas, el problema político volvería a plantearse con el uso de cualesquiera armas que estuviesen disponibles. Sin embargo, el acuerdo sobre ese punto estaba fuera de toda cuestión. Las armas que Gran Bretaña consideraba como agresivas eran las mismas que aquellas sobre las cuales las naciones anti statu quo depositaban toda su confianza para el logro de sus fines políticos. Por ejemplo, Gran Bretaña pensaba que los acorazados eran defensivos y los submarinos agresivos, mientras que las naciones con pequeños navíos consideraban el tema de modo distinto. Como parte de una empresa generalmente sembrada de contradicciones y condenada a la futilidad, las propuestas británicas en pos de un desarme cualitativo cargaron en grado peculiar con el estigma de esa estupidez política que llevó a la Conferencia Mundial de Desarme a un fin tan poco glorioso.

Supongamos finalmente que los ejércitos establecidos o las armas nucleares fueran completamente proscriptos y, en consecuencia, desaparecieran. El único efecto probable de tal prohibición sobre la guerra sería el carácter limitado y primitivo de su comienzo. La carrera armamentista entre las naciones hostiles simplemente se pospondría más allá del comienzo de las hostilidades, en vez de precederlas y culminar en ellas. La declaración de guerra sería, entonces, la señal a las naciones beligerantes para que orientaran sus recursos materiales y humanos y, más especialmente, su saber tecnológico hacia la veloz elaboración de todos los implementos bélicos que su capacidad tecnológica les pudiera brindar. Por lo tanto, es posible proscribir las armas nucleares, pero no es posible proscribir el conocimiento tecnológico y la capacidad para fabricarlas. Por esta razón obvia la prohibición de armas particulares por lo general no ha sido efectiva en la guerra. Ella ha fracasado, por ejemplo, cuando se aplicó a proyectiles ligeros carga-

dos con sustancias explosivas o inflamables, al bombardeo aéreo de civiles o a la guerra submarina sin límites.<sup>15</sup>

La victoria es la principal preocupación de las naciones beligerantes. Pueden observar ciertas normas de conducta con respecto a las víctimas de la guerra, pero no dejarán de emplear todas las armas que su tecnología sea capaz de producir. El acatamiento de la prohibición de usar gas venenoso en la segunda guerra mundial no es más que una aparente excepción. Todas las mayores potencias beligerantes fabricaron gas venenoso; entrenaron tropas para su uso y para defenderse de sus efectos y estaban preparadas para emplearlo si tal uso les resultaba ventajoso. Sólo consideraciones de conveniencia militar contuvieron a los beligerantes para que no hicieran uso de un arma de la que todos se habían provisto con el ánimo de emplearla si era necesario.

El desarme cualitativo y cuantitativo afecta la tecnología y la estrategia, pero no la incidencia de la guerra; ello queda claramente demostrado por los resultados del desarme impuesto a Alemania por el Tratado de Versalles. Ese desarme fue tanto cualitativo cuanto cuantitativo y tan amplio como para hacerle imposible a Alemania una nueva guerra como la primera guerra mundial. Si éste era el propósito, puede decirse que fue cabalmente realizado. Sin embargo, si el propósito era incapacitar a Alemania para que no pudiera embarcarse en guerra de tipo alguno —y éste era el propósito real— las disposiciones de desarme del Tratado de Versalles fueron un fracaso espectacular. Las mismas obligaban al Estado Mayor alemán a alejarse de los métodos bélicos prevaletentes durante la primera guerra mundial y a volcar su inventiva hacia nuevos métodos no prohibidos por el Tratado de Versalles porque no habían sido demasiado usados —o no usados en absoluto— durante la primera guerra mundial. Así el Tratado de Versalles —lejos de arrebatarle a Alemania la capacidad de embarcarse en una nueva guerra— virtualmente la empujó a prepararse para una próxima y diferente guerra mundial en vez de pensar, como hizo Francia, en repetir las mismas experiencias de la primera guerra mundial. En términos de la tecnología y la estrategia de la primera guerra mundial, el desarme fue para Alemania, en realidad, una bendición encubierta. El desarme le hizo prácticamente inevitable la actualización de su política militar mirando hacia el futuro antes que hacia el pasado.

Se ha sugerido que si bien el desarme no puede por sí mismo abolir la guerra, en cambio sí puede en gran medida aflojar las tensiones políticas que fácilmente pueden llevar a la guerra. Más particularmente, la carrera armamentista no regulada —la que genera y alimenta el miedo e impone siempre crecientes cargas financieras— puede llevar a una situación tan intolerable que todas o algunas de las partes que intervienen en ella podrían llegar a preferir su terminación por no importa qué medios, incluso corriendo el riesgo de la guerra, antes que soportar su indefinida continuación.

El desarme, o al menos la regulación de la carrera armamentista,

<sup>15</sup> Para los respectivos tratados internacionales, véase el capítulo 16, apartado "Protección de la vida humana durante la guerra".

es un paso indispensable hacia un arreglo general de los conflictos internacionales. Puede, sin embargo, no ser el primer paso. La competencia por los armamentos refleja —y es un instrumento de— la lucha por el poder. Del mismo modo en que las naciones realizan demandas contradictorias en la contienda por el poder, la propia lógica de esa contienda las obliga a realizar demandas contradictorias sobre armamentos. Por lo tanto, un acuerdo mutuamente satisfactorio sobre la contienda por el poder es la precondition para el desarme. Una vez que las naciones involucradas han acordado una distribución del poder mutuamente satisfactoria, pueden dedicarse a limitar y reducir sus armamentos. A su vez, el desarme puede contribuir en gran medida a la pacificación. El grado en que las naciones sean capaces de solucionar el problema del desarme, será la medida del entendimiento político que lograron alcanzar.

El desarme, no menos que la carrera armamentista, es el reflejo de las relaciones de poder entre las distintas naciones. El desarme, no menos que la carrera armamentista, reacciona ante las relaciones de poder de las que nace. Del mismo modo en que la carrera armamentista agrava la lucha por el poder a través del miedo que genera y las cargas que impone, así el desarme contribuye al mejoramiento de la situación política mediante el aflojamiento de las tensiones y la creación de confianza en los propósitos de las respectivas naciones. Esa es la contribución que el desarme puede hacer al establecimiento de un orden internacional y a la preservación de la paz internacional. Se trata de una contribución importante, pero obviamente no es la solución al problema del orden y la paz internacional.

#### CONTROL ARMAMENTISTA EN LA ERA NUCLEAR

¿Por qué el control armamentista —ese esfuerzo por fortalecer la paz internacional mediante el incremento de la estabilidad militar— sólo ha sido moderadamente exitoso en el campo nuclear y ha fracasado con respecto a las armas convencionales? En cuanto a esto último, las razones de los fracasos son las mismas que explicaban el fracaso del desarme. La cantidad y la disposición de las armas convencionales tienen una relación directa con la distribución del poder militar. Dado que las naciones compiten por ventajas militares, un acuerdo sobre el control de las armas convencionales significaría el fin de la competencia. La conclusión de la competencia militar, sin embargo, depende del arreglo de los problemas políticos más importantes.

El control de las armas nucleares es posible, al menos en teoría, mediante la capacidad de las mayores potencias nucleares para alcanzar ese punto óptimo que asegura la total destrucción, límite que sería irracional trasponer. Este punto puede definirse como la situación en que se dispone del número de cabezas nucleares y los sistemas invulnerables de lanzamiento necesarios como para destruir las instalaciones militares y los centros industriales y de población del hipotético

enemigo. Una nación que posea esa capacidad ha alcanzado su máximo potencial militar tanto en términos de disuasión como de real capacidad nuclear. La adquisición de más cabezas nucleares y dispositivos de lanzamiento es redundante, porque no agrega nada al poder militar de esa nación. En consecuencia, los conceptos convencionales de superioridad e inferioridad militar han pasado, dentro de ciertos límites, a carecer de sentido. Una nación que sea capaz de infligir una destrucción total a su hipotético enemigo mediante diez golpes nucleares, no gana militarmente nada aumentando su ya abundante capacidad nuclear; su hipotético enemigo, capaz de infligir un daño equivalente con sólo seis golpes nucleares, no es militarmente inferior, pero tampoco ganará un poder militar adicional incrementando su capacidad nuclear. Una vez que ambas naciones han alcanzado ese punto óptimo de destrucción asegurada, se encuentran iguales en capacidad nuclear aprovechable; dentro de ciertos límites, las diferencias cuantitativas no afectan el equilibrio cualitativo. Esos límites serían traspuestos si una nación ganara una ventaja tan grande que fuera capaz de destruir la capacidad de represalia de la otra nación en un primer golpe.

Muy conscientes de que esa disparidad debe permanecer dentro de estos límites, Estados Unidos y la Unión Soviética tienen un interés común en estabilizar la carrera armamentista nuclear mediante su regulación. Pueden hacer de tres maneras. Primero, pueden limitar la producción de armas nucleares y dispositivos de lanzamiento mediante acciones unilaterales, basadas en su propio juicio acerca de qué es lo suficiente en términos de disuasión y de guerra nuclear real. Estados Unidos hizo esto interrumpiendo o espaciando la producción de ciertos tipos de misiles y aviones, y es de suponer que la Unión Soviética hizo lo mismo.

Segundo, las naciones pueden controlar sus armamentos mediante acuerdos tácitos: la acción u omisión de una de las partes incide sobre la otra y viceversa. Sobre estas bases, Estados Unidos y la Unión Soviética detuvieron sus ensayos nucleares en la atmósfera desde 1958 a 1961; en 1964 anunciaron la interrupción de la elaboración de material fisiónable.

Tercero, las naciones pueden controlar sus armamentos mediante acuerdos formales. El tratado parcial de prohibición de ensayos nucleares celebrados en 1963 entre Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos es un caso ilustrativo. Prohibía los ensayos nucleares en la atmósfera y bajo el agua, pero permitía la prosecución de las detonaciones subterráneas. Por tanto estabilizaba la tecnología de las armas en cuanto su desarrollo dependía de ensayos atmosféricos o subacuáticos. El Acuerdo sobre Misiles Ofensivos (SALT I) inspirándose en la propia naturaleza de las armas atómicas, logra las consecuencias de más largo alcance sobre control armamentista. Estabiliza energicamente la cantidad de armas nucleares, pero permite su mejoramiento cualitativo. En especial, al disponer un moderado incremento de los submarinos lanzamisiles, reconoce los cambios tecnológicos que afectaban las bases terrestres de lanzamiento, las que se habían vuelto vulnerables

a las mejoras cualitativas y cuantitativas experimentadas por los misiles ofensivos.

El control armamentista también puede revestir la forma de la exclusión de ciertos tipos —o de todos los tipos— de armas en ciertas regiones geográficas o en algún grupo de naciones. Caen en esta categoría el Tratado Antártico de 1961, el Tratado Sobre el Espacio Exterior de 1967, el Tratado de la Zona Latinoamericana Desnuclearizada de 1967, el Tratado de No Proliferación de 1970, el Tratado Sobre Lechos Marinos de 1971 y la Convención para la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas de 1972. Sin embargo, debe señalarse que la mayor parte de estos tratados no hicieron más que ratificar mediante estipulaciones legales lo que las naciones involucradas no habrían podido o sabido hacer de otro modo. El mantenimiento de relaciones pobres entre países tales como Estados Unidos y la Unión Soviética, o entre Irán e Irak, determina que los progresos en ciertas áreas estén continuamente expuestos a retrocesos.

El debate nuclear ha planteado cierto número de problemas verdaderamente vitales: entre ellos, el equilibrio de poder militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética —tanto en el presente como en el futuro—, las potencialidades de ciertos sistemas de armamentos o la posibilidad de verificar el cumplimiento soviético de las disposiciones estipuladas en los tratados sobre armamentos. Pero el debate también ha traído a primer plano un elemento común a todos los armamentos, aunque en el largo plazo demostrará tener mayor importancia para el futuro de Estados Unidos que todos los demás campos, detalles y tecnicismos que hasta ahora hayan reclamado nuestra atención: la *obsolescencia* de nuestros modos de pensar y actuar con respecto a las armas nucleares. Lo que hace medio siglo dijo Einstein aún sigue teniendo vigencia: "El desencadenamiento del poder del átomo lo ha cambiado todo, excepto nuestro modo de pensar". En otras palabras, la liberación de la energía del átomo es un hecho que nos enfrenta a problemas de una novedad sin precedentes, cuya solución requiere modos de pensamiento y acción de análoga novedad. No obstante, muchos grupos de ambas partes siguen pensando y actuando tan imperturbablemente como si la revolución atómica de 1945 no hubiera ocurrido.

La disponibilidad de armas atómicas ha alterado fundamentalmente la relación tradicional entre fines políticos y violencia física. Luego de 1945, una gran potencia, como Estados Unidos, se vio obligada a una opción racional entre violencia y no-violencia para el logro de sus fines frente a otras naciones. Si quería evitar un resultado lo suficientemente malo, y no podía lograrlo por medios pacíficos, bien podía recurrir a la violencia, siempre que el respectivo cálculo de riesgos y ventajas favoreciera a esa opción. Pero ese cálculo a priori aconseja contra el uso de las armas atómicas dado que su propia destructividad, tanto a corto como a largo plazo, elimina todas las posibles ventajas. El uso de las armas nucleares, aun tomando la iniciativa o en pequeña escala, es un desastre irremediable que a fin de cuentas sólo puede llevar a la destrucción de ambas partes.

Así, incluso nuestro uso convencional del lenguaje, que nos lleva a referirnos a los fenómenos nucleares con términos tales como "armas" o "guerra", muestra una falta de adecuación atávica. Porque estos términos implican una relación racional entre esos conceptos y ciertos objetivos humanos. Un "arma" sirve tradicionalmente para cierto propósito racional y la "guerra" tradicionalmente se ha sobreentendido como algo adecuado para tal propósito racional; ambos sentidos están ausentes en las relaciones nucleares entre las dos potencias nucleares. Así, el uso del lenguaje convencional, cuando se refiere a armas nucleares o a guerra nuclear, encubre una nueva realidad para cuya novedad aún no se han encontrado palabras adecuadas.

El empleo de palabras convencionales para fenómenos nuevos no sólo tiende a ocultar la verdad; también sugiere que la verdad debe buscarse en el sentido convencional de las palabras convencionales. Dado que esas palabras cargan con largos tramos de historia en los que se han acumulado sistemas de asociaciones, suposiciones y conclusiones, su aplicación acritica a los fenómenos nucleares impide una comprensión adecuada y una acción exitosa. De ahí que sea fatal para la causa del control de las armas nucleares, como así también para la del desarme, referirse a las armas nucleares y a la guerra nuclear como si no fueran más que una extensión cuantitativa de las armas y la guerra convencional. En verdad, son de naturaleza diferente porque resultan instrumentos de destrucción total, tanto espacial como temporal; por lo tanto, son incapaces de cumplir con las funciones que la historia nos ha enseñado a asignar a las armas y a la guerra.

Reconociendo esa irracionalidad, las superpotencias han tratado de controlar la carrera armamentista nuclear, para que semejante control pueda desembocar finalmente —así es de esperar— en el desarme nuclear. Durante este proceso, han demostrado en forma alarmante la medida en que han olvidado distinguir entre control armamentista y desarme nuclear y convencional. Durante años han negociado y disputado sobre problemas que podrían ser relevantes para las armas convencionales, pero que, en la mayor parte de los casos, son irrelevantes en el campo nuclear. ¿Qué significa, por ejemplo, que a ciertos misiles rusos se les permita portar sólo un número determinado de cabezas nucleares independientes? ¿Qué pasaría si llevaran más, ya sea por consentimiento mutuo o por violación de lo pactado? En tanto el número de cabezas nucleares no afecte el principio de destrucción mutua asegurada, la calidad y cantidad de medios mutuos de destrucción es irrelevante. Para emplear una metáfora convencional: en tanto y en cuanto mi enemigo tenga un arma con la que pueda matarme, es completamente irrelevante para nuestras mutuas relaciones que además tenga la más fina colección de armas del pueblo. Repitémoslo: *el equilibrio nuclear estratégico entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el que debe ser efectivamente mantenido, descansa en la capacidad de destrucción total mutua, la que, a su vez, descansa no en la igualdad numérica o de desempeño sino exclusivamente en la capacidad de destruir al enemigo independientemente de la calidad y la cantidad de armas nucleares que éste pueda tener.*

La capacidad militar comparativa es tan sólo uno entre muchos otros conceptos, santificados por la tradición, que se han vuelto obsoletos luego de la revolución nuclear. Defensa, guerra limitada, victoria, alianzas, verificación, distinción entre combatientes y no combatientes son otros tantos conceptos familiares que también han sido invalidados de sentido por la irrupción de las armas atómicas. Lo inquietante y ominoso es la renuencia de muchos de quienes forman opinión sobre estas cuestiones a dejar de aplicar formas de pensamiento y acción obsoletas a las nuevas circunstancias de estos tiempos. El confuso y confundidor debate SALT II y el carácter discontinuo e infructuoso de las negociaciones subsiguientes son los principales ejemplos de la operación de rezago cultural que nos lleva a procurar resolver problemas de la era nuclear con modalidades de pensamiento y acción de una era pasada.

Este rezago cultural ha predominado de modo fundamental en la teoría y la práctica de las armas nucleares desde 1945. La historia de la doctrina y de la práctica militar nuclear es la historia de una sucesión de intentos fútiles por asimilar las armas nucleares a los fines tradicionales de los Estados-nación. Por más de tres décadas hemos tratado de simular que las armas nucleares sólo son armas convencionales que deben manipularse de modo convencional.

El meollo de ese debate reside en el concepto de la superioridad estratégica de Estados Unidos y la Unión Soviética. En el transcurso del debate ambas partes reconocen en abstracto la irrelevancia de ese hecho. Henry Kissinger dio rienda suelta a esa irrelevancia cuando, durante una conferencia de prensa de julio de 1974 manifestó: "¡Por Dios!, ¿Qué significa superioridad estratégica? ¿Cuál es su significado... frente a estos números? ¿Qué se puede hacer con esa superioridad?" También en su declaración ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado del 31 de julio de 1979 manifestó que al noción de superioridad estratégica se había convertido en un concepto carente de sentido:

Si ambas partes mantienen el equilibrio, entonces efectivamente la carrera se vuelve fútil y SALT tiene sentido a los efectos de fortalecer la estabilidad. Pero si optamos unilateralmente por la carrera, probablemente nos enfrentemos a la larga con un grupo de líderes soviéticos más jóvenes quienes resuelvan que algo pueden hacer con la superioridad estratégica.

Es casi innecesario señalar que éste es un argumento menos convincente en favor de la superioridad estratégica.

Kissinger y otros admitieron la carencia de sentido del concepto de superioridad en el sentido militar convencional mientras trataban de darle un nuevo sentido, político. Cuando una nación ha alcanzado el óptimo nuclear en términos de destrucción asegurada, las armas nucleares adicionales pueden incrementar significativamente su poder político únicamente si lo que cuenta en los cálculos de poder es no sólo el poder real disponible sino la percepción por parte de otras naciones de ese poder disponible. Lo que significa decir que si la Unión Soviética

posee más cabezas nucleares que Estados Unidos, no por ello se tornará militarmente más poderosa que Estados Unidos, sino que incrementará su poder político frente a Estados Unidos porque la gente interpretará —falsamente— este hecho como una ventaja en el poder militar.

Pero hasta este punto el argumento resulta incompleto: la falta de una salvedad sobre la gente que percibe estas realidades. A ser francos, el argumento supone que quienes perciben son ignorantes. Porque sólo la gente ignorante, incapaz de distinguir entre armas convencionales y nucleares, atribuirá significado —militar o político— a la posesión de armas nucleares más allá del óptimo militar.

Los defensores del statu quo intelectual también han formulado un argumento militar y político que es ejemplo típico de pensamiento obsoleto. La estrategia de la mutua destrucción asegurada, según este argumento, limita drásticamente las opciones del presidente de Estados Unidos. El gobierno de este país se encuentra enfrentado a dos opciones igualmente inaceptables: la masacre de decenas de millones de civiles o, si se rechaza esta alternativa bárbara, la reconciliación. Las armas nucleares, más allá del óptimo de la destrucción asegurada, posibilitan entablar guerras nucleares limitadas, es decir, una especie de contienda atómica que deje como consecuencia "meramente" el tipo de destrucción limitada a que nos ha acostumbrado la guerra convencional moderna.

Esta búsqueda de un modo de manejar las armas nucleares de modo convencional ha sido, de diferentes modos, el leit motiv de la estrategia nuclear desde 1945. Puede resultar instructiva una enumeración de los diferentes intentos de la nueva estrategia que nos permitiría emplear armas atómicas sin los efectos universales y de destrucción incontrolada que, en teoría, asociamos correctamente con las armas nucleares. Recuérdese la así llamada bomba H limpia, que hizo su aparición a comienzos de 1950, es decir una bomba que no tendría los efectos devastadores e indiscriminados que tuvieron las bombas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki. Se trataba de una bomba que no tendría —o tendría muy poco— efecto de polución y cuyas características la presentaban como una gigantesca bomba convencional. Como la describió el primer jefe de Estado Mayor de la fuerza aérea norteamericana, el general Curtis LeMay, "sólo se trata de otra bomba más". La Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos refutó esta idea en *The Effects of Nuclear Weapons*, publicado en 1962. La Comisión decía que no existe la tal bomba H limpia, que todas ellas son más o menos "sucias", ya que los efectos del estallido, del impacto y de la radiación pueden ser diferentes en los distintos tipos de bomba H. La idea de que es posible diseñar una bomba H que no sea esencialmente diferente de una bomba convencional es un error mayúsculo.

Consideremos otro ejemplo, el concepto de "disuasión gradual". Es un método que se orienta a concebir una guerra nuclear que eluda una escalada casi inmediata hacia una guerra total. Según el mismo, de modo racional, casi predeterminado, como en el ajedrez uno de los contendientes hace un movimiento, digamos, "comiendo" una ciudad y el adversario replica con otro movimiento para "comer" una ciudad de su

oponente. Así cada rival, de un modo aséptico y racional, inflige cierta cantidad de daño al adversario. Esta idea había ganado amplia aceptación entre ciertos medios muy adictos a juegos donde se manejan las hipótesis de supervivencia. Sin embargo, es inconcebible que seres humanos vivos, con las concepciones ideológicas y los valores de los elaboradores y ejecutores de políticas de la Unión Soviética, Estados Unidos y China, puedan considerar la destrucción de, digamos, Chicago a manos de la Unión Soviética o de Minsk por parte de Estados Unidos con el mismo desapego con que los jugadores de ajedrez consideran el movimiento de sus piezas. Rápidamente llegarían al punto en que —dejando de lado las emociones que dificultan los cálculos— uno u otro bando sentiría que en cualquier simulación racional de este ajedrez, alguno de ellos comenzaría a cobrar ventaja sobre el otro. Bajo tales circunstancias, la equivalencia teórica entre Chicago y Minsk ya no sería tan evidente para los jugadores. Inevitablemente la Unión Soviética hallaría que Minsk es más importante que Chicago y Estados Unidos llegaría a pensar que Chicago es más importante que Minsk. Se encontrarían con que este tipo de disuasión gradual no contiene ningún elemento disuasorio, sino, más bien, que a causa de su propio dinamismo lleva inevitablemente a una escalada y luego a una guerra estratégica total, situación que precisamente se trataba de evitar mediante este mecanismo. Una vez que Estados Unidos ha llegado a la conclusión de que Chicago es más importante que Minsk, tratará de tomar dos ciudades soviéticas, las que serán consideradas como el equivalente de una ciudad norteamericana, después de lo cual la Unión Soviética estimará justo tomar dos ciudades norteamericanas, a las que considerará como el equivalente de una ciudad soviética. Además, tenemos que tomar en cuenta las pasiones de todo el mundo en general y también las de quienes llevarían adelante esa partida, puesto que en semejante juego macabro iniciado de modo racional, inevitablemente entrarían en juego enormes dosis de pasión. La población de Estados Unidos no contemplaría con ecuanimidad la sucesiva, aunque racional, destrucción total —o parcial— de ciudades norteamericanas junto con sus habitantes; tampoco lo haría el pueblo ni el gobierno de la Unión Soviética. Otra vez nos encontramos con una fuerza casi inevitable que llevaría a una escalada y a los sucesivos efectos que la disuasión trataba de evitar. Cada vez que nos enfrentamos a la posibilidad de una guerra nuclear, queremos que sea lo menos dolorosa posible, lo más limitada posible y —si se nos permitiera tan grotesca yuxtaposición— lo más humana posible. Por otra parte, la doctrina militar oficial de la Unión Soviética nunca aceptó estas distinciones. Ella supone que una guerra, especialmente una guerra europea, que comienza como guerra convencional o como guerra nuclear limitada, y cuyas apuestas los beligerantes consideran como de primera importancia, estará condenada a escalar hasta una guerra nuclear total. Así la idea de una pausa entre una guerra convencional o una guerra nuclear limitada, por una parte, y una guerra nuclear total, por la otra, es ajena a la doctrina militar de la Unión Soviética.

La estrategia de la contra fuerza, enunciada inicialmente por el

Secretario de Defensa Robert S. McNamara en 1962, fue otro ejemplo de malentendido fundamental en torno a la guerra nuclear. Consistió en un intento de limitar la guerra nuclear, para así convertirla en instrumento aceptable de la política nacional. Esa estrategia era simple: suponía que una guerra nuclear podía y debía librarse no contra centros industriales o poblados, sino estrictamente contra objetivos militares. El resurgimiento de esta doctrina en tiempos recientes vuelve a apoyarse en el mismo supuesto, aunque se ha robustecido debido al aumento de la sofisticación de las armas nucleares. En 1962 era fácil llegar a la conclusión de que se trataba de una estrategia imposible debido al propio carácter de las armas nucleares, que impedía distinguir en la práctica entre objetivos estrictamente militares y objetivos civiles, puesto que el vasto e indiscriminado poder de destrucción de estas armas era tan enorme que una de ellas orientada hacia un objetivo militar, por la simple proximidad de objetivos civiles, inexorablemente obligaba a destruirlos también. Esta misma circunstancia continúa teniendo vigencia. Si la Unión Soviética trata de destruir los silos nucleares instalados en las cercanías de Phoenix y de Cheyenne, para tomar sólo dos ejemplos, los misiles soviéticos seguramente no han de ser tan precisos como para destruir los silos sin afectar negativamente los centros poblados e industriales cercanos. El reciente incremento en materia de precisión de los proyectiles puede haber mejorado en algo la situación otorgando una pizca más de valor al resurgimiento de esa estrategia con respecto al que tenía en su formulación original.

Sin embargo, puede plantearse una cuestión más profunda acerca de esta estrategia: el tema de su finalidad militar última. En el caso de la versión norteamericana de esa estrategia, que ha sido la más conocida, Estados Unidos no inicia la guerra nuclear mediante un primer golpe. Espera hasta que el otro bando inicie la guerra con un primer golpe; sólo entonces ataca objetivos militares, que la otra parte presenta no meramente bajo la forma de silos para misiles, sino como misiles en sí mismos. Pero el primer golpe ya ha vaciado de sentido la distinción entre silos nucleares que aún contienen sus misiles y otros silos de los que ya han partido los misiles.

Supongamos que, no obstante, esta distinción puede hacerse y que el intercambio funciona de acuerdo con la teoría. Por supuesto que esto presupone que el enemigo que empezó la guerra no destruyó todos los silos propios y que uno cuenta con suficiente número de misiles con los que destruir los silos enemigos que aún contienen misiles. Aceptando todo esto y suponiendo que los dos beligerantes ponen fuera de combate recíprocamente sus bases terrestres de misiles, ¿qué habrían ganado? Están en la misma posición en que se encontraban originalmente, excepto que ahora dependen exclusivamente de la disuasión marina y, tal vez, de la aérea. Algunos expertos arguyen que todas las bases terrestres de misiles resultan obsoletas y que deben ser materia de negociación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Si este punto de vista es correcto, entonces la estrategia de contrafuerza vendría a ser una simple empresa de desarme mutuo mediante la eliminación igualmente mutua de bases terrestres de misiles. Pero así estaríamos

en la misma posición en la que nos encontrábamos antes, es decir, no habría vencedores ni vencidos.

Esto lleva a otro punto —la distinción básica entre victoria y derrota en guerra— que nuevamente es una distinción profundamente arraigada en la conciencia, puesto que deriva de una experiencia histórica milenaria. Así, a los militares, en particular, les resultó inaceptable que tanto en Corea como en Vietnam una guerra convencional no terminara con una clara victoria del lado cuya causa se consideraba como justa (que, por supuesto, era el bando al que se pertenecía). La misma renuencia a conseguir una diferenciación entre victoria y derrota se vuelve manifiesta al pensar en una guerra nuclear. La idea de que una guerra nuclear necesariamente debe terminar en un punto muerto o en la mutua destrucción de los beligerantes resulta inaceptable para quienes han hecho de la preparación para ganar guerras una profesión. Se encuentran en la misma posición de los hombres de negocios cuya principal preocupación en la vida es conseguir un beneficio para su compañía y que de pronto deben enfrentarse con la afirmación de que lo mejor que puede esperarse es una situación en la que no podrá perder pero tampoco ganar. Ya no podrá lograr ningún beneficio ni podrá pagar dividendos; obviamente, se trata de una idea que va contra su naturaleza. Del mismo modo, tal como ha llegado a configurarse la guerra nuclear, éste es el tipo de situación que encaramos, una situación totalmente diferente de cualquier otra que se haya producido en el pasado: la guerra se ha vuelto una empresa sin sentido, irracional. Incluso si alguien puede mantenerse limitado (estrategia de contrafuerza), simplemente terminará en el mismo tipo de equilibrio con el que había comenzado; sólo la composición de fuerzas será diferente.

Tomemos el concepto de defensa. A lo largo de la historia ha sido axiomático que toda nueva arma tarde o temprano traerá aparejada una contraarma, es decir, un modo de defenderse contra ella. Supongamos que este axioma resulta confirmado por la experiencia histórica. Pero la capacidad de destrucción de las armas nucleares es tan enorme que resulta inconcebible —a la luz de la actual tecnología y en particular de los costos que algunos integrantes de la administración Reagan pasan alegremente por alto— que pueda inventarse una defensa efectiva contra las armas nucleares. Así, la abolición a todos los efectos prácticos de los misiles antibalísticos (ABMs) en las dos negociaciones SALT fue un reconocimiento de hechos objetivos de la era nuclear. Una vez que se tiene una defensa contra las armas nucleares, se ha perdido la principal disuasión contra la guerra nuclear. Es esta realidad lo que encaran las propuestas de una guerra de las galaxias defensiva. Si la humanidad espera sobrevivir a una guerra nuclear, embarcarse o no en una guerra nuclear implica un enfoque similar al de la guerra convencional, un cálculo pragmático de conveniencia.

La estrategia de una guerra nuclear táctica es otro intento de hacer posible una guerra nuclear que no lleve a la destrucción de ambas partes, sino que permita la victoria de una de ellas. El concepto de guerra nuclear táctica —que es como si dijéramos el empleo de armas nucleares en el campo de batalla— enfrenta cierto número de dificult-



tades prácticas y teóricas. Primero, está la imposibilidad de trazar una línea objetiva, universalmente reconocida y reconocible, entre táctica y estrategia. Las escuelas de pensamiento militar de todos los países han debatido esta cuestión sin llegar a ninguna conclusión definitiva. La diferenciación no se encuentra tanto en la situación objetiva del campo de batalla, sino en la mente de los planificadores militares o del director de las operaciones militares. El hecho de que las bombas de Hiroshima y Nagasaki sean clasificadas hoy en día como armas nucleares muestra el grado de elasticidad a que se puede llevar el concepto de táctica: puede llegar a cubrir lo que generalmente sería considerado como estrategia. Lo que una parte realice como maniobra táctica, la otra puede interpretarlo como un movimiento estratégico y, a su vez, la réplica de esta última puede considerarse ya sea en términos tácticos cuanto estratégicos por parte de la primera. Dado que en tales situaciones ambas partes se sienten inclinadas a usar el peor enfoque posible de los problemas, es decir, a suponer lo peor en materia de intenciones del enemigo, la distinción está condenada a malograrse muy rápidamente. Dado que esto es válido tanto para la guerra convencional como para la nuclear, el problema se agrava en función de la naturaleza de esta última.

Supongamos por un momento que una guerra convencional se desata en Europa Central involucrando tanto a la Unión Soviética como a Estados Unidos. Este último país, que tiene unas 9.000 de las así llamadas cabezas nucleares tácticas distribuidas en Europa, se adelanta a usar algunas de ellas contra objetivos militares soviéticos: puentes, concentraciones militares, depósitos de municiones e instalaciones logísticas. Pero ese uso limitado de las armas nucleares lleva a la destrucción de, digamos, ciertas ciudades de la Rusia Blanca. La Unión Soviética responde con el mismo espíritu táctico atacando puertos como Brest, Cherburgo, El Havre y así sucesivamente, de modo de infligir a los ejércitos occidentales las mismas desventajas tácticas que los norteamericanos habían causado a los soviéticos. Pero, dado que los objetivos tácticos son de naturaleza diferente y asimétricos en ambas partes, al ver en llamas a El Havre, Brest y Cherburgo, los norteamericanos se preguntarán, ¿qué harán los soviéticos a continuación?, ¿esto es táctico o estratégico? Aplicando la peor de las interpretaciones, los norteamericanos destruirán algunas ciudades rusas como represalia. Los soviéticos replicarán de la misma manera: si los norteamericanos destruyen algunas de nuestras ciudades, nosotros destruiremos algunas de las suyas. Ambas partes se encontrarán embarcadas en una guerra estratégica total, no porque cada una de las partes lo haya querido, sino porque el dinamismo objetivo del acto inicial no deja opción alguna a las partes. Leon Wieseltier lo explica así:

Si alguna vez Estados Unidos libra una guerra nuclear con la Unión Soviética, es casi seguro que no será a causa de que la Unión Soviética ataque a Estados Unidos. Será a causa de que la Unión Soviética ataque a un aliado de Estados Unidos. La guerra no comenzará con un intercambio nuclear estratégico, sino que proba-

blemente realizará una escalada hacia él. La política de defensa de la Alianza Atlántica se basa en la inexorabilidad de la escalada. Las metáforas oficiales para escalada son "cadena de disuasión", "trama disuasoria", "continuum disuasorio"; los nuevos misiles serán instalados de modo de continuar esta cadena, esta trama, este continuum.<sup>16</sup>

La disuasión debe sostenerse en todos los niveles si se desea que no llegue a ocurrir el peor peligro nuclear de esta era. Así, debe renunciarse a la guerra convencional para que no llegue a ocurrir un escenario táctico de armas nucleares; las armas nucleares tácticas deben rechazarse a cualquier precio. La promesa de escalada está en manos de todos. Las metáforas de disuasión son, después de todo, metáforas de embrollo. Cuando hay paz, existe una promesa de beneficio. Pero cuando hay guerra, hay una promesa de perjuicio. Cuando fracasa la disuasión, puede fracasar en todos sus niveles. Ese es su lado oscuro. En su famosa política del "primer golpe", Estados Unidos ha manifestado repetidamente su intención de acudir en ayuda de los ejércitos de Europa mediante el empleo de armas nucleares, es decir, que está dispuesto a "remontar" desde una guerra convencional hasta una nuclear. Y la Unión Soviética ha expresado su intención de interpretar cualquier ataque nuclear de la NATO como un ataque de Estados Unidos, es decir, a interpretar cualquier escenario nuclear como una guerra nuclear estratégica y a actuar en consecuencia.

Pero no es sólo la doctrina la que torna inexorable la escalada. Es la real situación en los hechos. El más sencillo y decisivo factor acerca de esa situación es la insuficiencia de las defensas convencionales de nuestros aliados. La NATO y el Pacto de Varsovia son bastante similares en efectivos militares, pero el Pacto de Varsovia tiene una sensible ventaja en tanques (2,64 a 1), en piezas de artillería (2,07 a 1), bases terrestres de bombarderos (4,83 a 1), cazas (5,07 a 1), interceptores (7,14 a 1); y sus líneas de abastecimiento son algo más que un problema... Si una guerra convencional empieza a ponerse mal por todas estas razones, es prácticamente seguro que escale a un intercambio nuclear. El "primer golpe" es, en realidad, un último recurso. A los efectos de hacer más creíble una defensa nuclear (aunque en modo alguno para los ciudadanos de las democracias a ser defendidas), las consecuencias destructivas del "primer golpe" fueron encubiertas durante cierto tiempo tras la doctrina de la "respuesta flexible", según la cual el más terrible golpe nuclear debía ser reservado hasta el final. Las deficiencias de esta doctrina fueron ampliamente puestas en evidencia. El menos horrible de los golpes nucleares es de por sí bastante horrible.<sup>17</sup>

En vez de adaptar nuestro pensamiento al fenómeno de las armas nucleares, hemos tratado de adaptar el propuesto uso de tales armas a nuestro modo convencional de pensar. Pero más de tres décadas de debate demuestran que esto no puede hacerse. Una guerra nuclear li-

<sup>16</sup> Leon Wieseltier, *Nuclear War, Nuclear Peace*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1983, págs. 65-66.

<sup>17</sup> *Ibid.*, págs. 63-65.

mitada con daño limitado sólo es concebible bajo la premisa de que las apuestas de la guerra son igualmente limitadas. Pero es difícil imaginar un uso racional de las armas nucleares en nombre de intereses que no sean de primera magnitud, justificando —inicialmente o mediante una escalada— un ilimitado compromiso nuclear y un daño potencialmente ilimitado. Esta es la principal razón por la que no se han empleado las armas nucleares desde 1945. La idea de aplicación limitada significa una contradicción: las armas nucleares son instrumentos de destrucción incontrolable y potencialmente ilimitada. Por eso la doctrina militar soviética estipula que la guerra nuclear en nombre de intereses limitados, si bien es posible en sus etapas iniciales, seguramente debe escalar hacia una guerra nuclear total. Si son usadas en nombre de intereses de primera magnitud, como en el caso de Europa, serán usadas como instrumento de guerra total.

Los modos de pensar que han predominado durante el debate nuclear no son accidentales. Son los síntomas de una importante renuencia a romper con las convenciones consagradas por la historia y de la determinación de aplicar a las armas nucleares los modos de pensamiento y acción apropiados para otras épocas. El problema del control de las armas nucleares es literalmente un problema vital, no sólo para las superpotencias, no sólo para sus aliados, sino para toda la humanidad. Porque con la proliferación actualmente en marcha, no hay duda que la carrera armamentista nuclear —ya no solamente limitada a las dos superpotencias con cautelosos gobiernos que recíprocamente se temen en forma mortal—, sino diseminada en todo el planeta, tarde o temprano habrá de llevar a una catástrofe inenarrable. La historia muestra —si es que la historia sirve para demostrar algo— que todas las naciones han sido gobernadas durante algunos períodos por tontos y bribones, y a veces por una combinación de ambos. Esto ya era lo suficientemente preocupante antes de que existieran las armas nucleares. Basta con imaginar a un tonto o a un bribón —o a ambos mancomunados— en posesión de armas nucleares y tendremos una guerra nuclear inevitable. El peligro casi insoslayable de una guerra nuclear reside en el dinamismo de una carrera nuclear generalizada e ilimitada; de ahí que el control de las armas nucleares y, finalmente, el desarme nuclear sean una cuestión de vida o muerte para la humanidad.

Pero lo que en el plano teórico resulta necesario, es particularmente difícil de lograr. El control de las armas nucleares se torna posible mediante la capacidad de las potencias nucleares mayores para alcanzar ese óptimo de destrucción asegurada más allá de cuyos límites es irracional avanzar. En la práctica esto se basa en la estabilidad de la tecnología nuclear; sólo en base a este supuesto las naciones involucradas pueden desistir de la competencia. Así, las potencias nucleares mayores pueden ponerse de acuerdo sobre el cese de los ensayos atmosféricos y submarinos siempre que no quepa esperar progresos tecnológicos de las pruebas en esos medios. Pero continúan haciendo pruebas subterráneas y en el espacio exterior, y embarcados en la investigación y experimentación, en búsqueda de nuevas oportunidades para el mejoramiento de las tecnologías nucleares existentes o para el descubrimiento

de otras nuevas. A la luz de la dependencia de la estabilidad tecnológica, el control de las armas nucleares muy probablemente permanezca limitado y temporario. Mientras en el plano de las armas convencionales persista el incentivo político a la competencia militar y mientras no se establezca claramente la distinción básica entre armas convencionales y nucleares el desarme será imposible y el control armamentista resultará, en el mejor de los casos, precario.

## Seguridad

Los observadores más perspicaces han advertido que la solución al problema del desarme no reside en el propio desarme. Se han dado cuenta que se encuentra en la seguridad. Los armamentos son la consecuencia de ciertos factores psicológicos. Mientras estos factores persistan, la decisión de las naciones a armarse también persistirá y esa decisión volverá imposible cualquier desarme. El motivo más generalmente profesado —y con frecuencia el más real— para el armamentismo consiste en el miedo a un ataque, es decir, el sentimiento de inseguridad. Por lo tanto, se ha argumentado que lo que necesita es asegurar realmente a las naciones de los ataques mediante algún nuevo mecanismo para así darles una sensación de seguridad. Así desaparecería la compulsión hacia una real necesidad de armarse, puesto que las naciones encontrarían en ese nuevo mecanismo la seguridad que anteriormente habían buscado en los armamentos. Desde fines de la primera guerra mundial, todas las naciones políticamente activas del mundo han estado —una u otra vez— legalmente comprometidas con dos de estos mecanismos: la seguridad colectiva y una fuerza policíaca internacional.

### **SEGURIDAD COLECTIVA**

Ya hemos examinado los aspectos legales del problema de la seguridad colectiva tal como se presentan en el artículo 16 del Pacto de la Liga<sup>1</sup> de las Naciones, en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y en la resolución "Unidad para la paz" de la Asamblea General de Naciones Unidas.<sup>1</sup> Quedan por considerar los problemas políticos que plantea la seguridad colectiva, con especial énfasis en el problema del orden y la paz internacional.

Dentro de un sistema de seguridad colectiva en funcionamiento, el problema de la seguridad ya no es sólo de incumbencia de una nación

<sup>1</sup> Véase el capítulo 18, apartado "Seguridad colectiva".

en particular, la cual debería atenderlo mediante armamentos y otros elementos que hacen al poder nacional. La seguridad se convierte en algo que incumbe a todas las naciones, quienes se encargarán colectivamente de la seguridad de cada una de ellas como si fuera la propia seguridad la que se encuentra en juego. Si A amenaza la seguridad de B (el resto C, D, E, F, G, H, I, J y K) tomará medidas en nombre de B contra A como si A las amenazara tanto como B y viceversa.<sup>2</sup> Uno para todos y todos para uno es la consigna de la seguridad colectiva. Tal como lo expresara Bismarck al embajador británico, lord Loftus, el 12 de abril de 1869, según el informe de este último al Secretario de Asuntos Exteriores británico, el conde de Clarendon, el 17 de abril de 1869: "Si Ud. declarara que cualquier potencia que rompiera la paz de Europa sería considerada por su país como un enemigo común, rápidamente nos asociaríamos a esa declaración; si tal camino fuera apoyado por las otras potencias, sería la más segura garantía para la paz de Europa".

Ya hemos señalado que la lógica de la seguridad colectiva es impecable, en tanto pueda ponerse en funcionamiento bajo las condiciones prevaletantes en el campo internacional.<sup>3</sup> Para que la seguridad colectiva actúe como un mecanismo de prevención de la guerra, deben cumplirse tres supuestos: 1) el sistema colectivo debe ser capaz de congregarse todas las veces tal fuerza intimidatoria contra cualquier agresor potencial, o coalición de agresores, como para que éstos no se atrevan a desafiar el orden que defiende el sistema; 2) por lo menos aquellas naciones cuya fuerza combinada cumpliera con el punto 1) deberían tener la misma concepción de seguridad que se supone están deteniendo; 3) esas naciones deben avenirse a subordinar sus intereses políticos opuestos al bien común definido en términos de defensa colectiva de todos los Estados miembros.

Es concebible que todos esos supuestos pueden darse dentro de una situación particular. Pero los antecedentes reales se oponen fuertemente a la realización de esa posibilidad. Nada en la experiencia pasada o en la naturaleza general de la política internacional sugiere la probabilidad de que tal situación pueda ocurrir. Sin embargo, es cierto que bajo las presentes condiciones de la guerra, no menos que en las del pasado, ninguna nación individual es lo suficientemente fuerte como para desafiar a toda una coalición de naciones y tener chance de triunfar. Pero es extremadamente improbable que en una situación actual una sola nación pudiera encontrarse en la situación de agresor. Por lo general más de una nación se opondrá activamente al orden que la seguridad colectiva trata de defender y otras naciones simpatizarán con esa oposición.

La razón de esta situación reposa en el carácter del orden defendido por la seguridad colectiva. Ese orden es necesariamente el statu quo existente en un momento particular. Así, la seguridad colectiva de la Liga de las Naciones procuraba preservar el statu quo territorial existente cuando fue establecida la Liga de las Naciones, en 1919. Pero

ya en 1919 un cierto número de naciones se oponía fuertemente a ese statu quo territorial (las naciones derrotadas en la primera guerra mundial, así como Italia, que se vio despojada de algunos de los prometidos frutos de la victoria). Otras naciones, como Estados Unidos y la Unión Soviética, se mostraban, a lo sumo, indiferentes frente a aquel statu quo. Para Francia y sus aliados, que eran los principales beneficiarios del statu quo de 1919 y los más preocupados por defenderlo mediante la seguridad colectiva, seguridad significaba la defensa de las fronteras tal como habían sido establecidas por los tratados de paz de 1919 y la perpetuación de su predominio en el continente europeo. Seguridad, para las naciones insatisfechas, significaba exactamente lo contrario: la rectificación de esas fronteras y un incremento de sus respectivos poderes en relación a Francia y sus aliados.

Este agrupamiento de naciones, tanto en favor como en contra del statu quo, no es absoluto característico únicamente del período que siguió a la primera guerra mundial. Por lo que sabemos, es el parámetro elemental de la política internacional. Y como tal reaparece en todos los períodos de la historia. Mediante el antagonismo entre statu quo y naciones imperialistas se configura la dinámica de los procesos históricos. Ese antagonismo se resuelve ya sea en compromisos o en guerra. Solo bajo el supuesto de que la lucha por el poder como fuerza motriz de la política internacional pudiera atenuarse o ser superada por un principio de mayor entidad, la seguridad colectiva puede tener una chance de éxito. Sin embargo, dado que nada en la realidad de los asuntos internacionales corresponde a ese supuesto, el intento de congelar un statu quo particular mediante la seguridad colectiva en el largo plazo se encuentra condenada al fracaso. En el corto plazo, la seguridad colectiva puede triunfar en la salvaguardia de determinado statu quo debido a la temporaria debilidad de sus oponentes. Su fracaso en el largo plazo se debe a la ausencia del tercer supuesto que hemos formulado como factor de éxito para la seguridad colectiva. A comienzos de la década del '80, Gran Bretaña y Argentina combatieron por las Islas Malvinas, Israel invadió el Líbano y Estados Unidos envió tropas a Grenada. Ninguna de las resoluciones aprobadas por Naciones Unidas o por sus miembros fue capaz de torcer el rumbo trazado por estas acciones.

A la luz de la experiencia histórica y de la real naturaleza de la política internacional, debemos suponer que los conflictos de intereses continuarán existiendo en el campo internacional. Ninguna nación, o coalición de naciones, por más fuerte y devota del derecho internacional que sea puede comprometerse a oponerse mediante la seguridad colectiva a todas las agresiones en cualquier tiempo, con prescindencia de donde provengan y contra quienes deba oponerse. Estados Unidos y Naciones Unidas decidieron ayudar a Corea del Sur cuando fue atacada en 1950 porque tenían la fortaleza y los intereses necesarios para hacerlos. ¿Volverían a ser los campeones de la seguridad colectiva si mañana Indonesia o Chile o Egipto fueran víctimas de una agresión? ¿Que harían Estados Unidos y Naciones Unidas si dos agresores diferentes empezaran las acciones al mismo tiempo? ¿Se opondrían indiscrimina-

<sup>2</sup> Véase el diagrama "El ideal de la seguridad colectiva".

<sup>3</sup> Véase el capítulo 18, apartado "Seguridad colectiva".

damente a los dos agresores, con prescindencia de los intereses en juego y el poder disponible y se negarían a violar el principio de seguridad colectiva o se abstendrían de disponer acciones contra el más peligroso de ellos o, por el contrario, las tomarían contra el más fácil de manejar? Y si Corea del Sur cambiara los papeles y llevara a cabo un acto de agresión contra Corea del Norte o China, ¿Estados Unidos y Naciones Unidas le volverían la cara y se dedicarían a luchar contra Corea del Sur?

La respuesta tendría que ser "no", como en el último caso hipotético, o un signo de interrogación. Pero, de acuerdo con los principios de la seguridad colectiva, la respuesta debiera ser un irrestricto "sí". Esos principios reclaman medidas colectivas contra todas las agresiones, independientemente de las circunstancias de poder o de intereses. Pero los principios de la política exterior requieren discriminar entre los diferentes tipos de agresión y de agresores, según las circunstancias de poder o de intereses. La seguridad colectiva como ideal está dirigida contra todas las agresiones en abstracto; la política exterior sólo puede operar contra un agresor particular y concreto. La única pregunta que se le permite a la seguridad colectiva es "¿Quién cometió la agresión?" La política exterior no puede intervenir sin antes preguntarse: "¿Qué interés tengo en oponerme a este agresor en particular y cuánta fuerza tengo para oponérmelo?"

La seguridad colectiva, pues, sólo puede tener éxito en el caso del ulterior supuesto de que todas, o virtualmente todas, acudirán en defensa del statu quo, amenazado en la seguridad de una nación en particular, aun al riesgo de guerra e independientemente de si semejante política se justifica en función de sus propios intereses. Dicho de otro modo, lo que la seguridad colectiva requiere de las naciones individuales es el despojamiento de sus egoísmos particulares y de las políticas nacionales que están a servicio de los mismos. La seguridad colectiva espera que las políticas nacionales estén inspiradas por el ideal de la asistencia mutua y por el espíritu de auto-sacrificio, el que no debe vacilar ni aunque se plantee la posibilidad del supremo sacrificio de la guerra.

Este tercer supuesto equivale realmente a la hipótesis de que en la civilización occidental ha ocurrido una revolución moral infinitamente más fundamental que cualquier cambio moral. Se trata de una revolución moral no sólo en lo concerniente a los actos de los estadistas que representan a sus países, sino también en la conducta de los simples ciudadanos. No sólo se espera de estos últimos que apoyen las políticas nacionales que a veces parecen contrariar los intereses de la nación, sino que también se espera que estén dispuestos a entregar sus vidas arriesgando la destrucción total en una guerra nuclear en aras de la seguridad de cualquier nación en cualquier parte del planeta. Se puede sostener que si en todas partes los hombres sintieran y actuaran de ese modo, las vidas de todos los hombres del mundo estarían a salvo para siempre. La verdad de la conclusión se encuentra tanto más allá de cualquier controversia como el carácter hipotético de la premisa.

Por lo general los hombres no sienten ni actúan, en tanto individuos y en tanto ciudadanos de sus respectivas naciones, con respecto a otras

naciones como deberían sentir y actuar si la seguridad colectiva tuviera éxito. Como hemos tratado de demostrar,<sup>4</sup> hoy en día existen menos chances de las que ha habido en cualquier otro período de la historia moderna de que actúen de acuerdo a preceptos morales de carácter supranacional si esto significa algún detrimento para los intereses de las respectivas naciones. No existe ningún organismo coactivo por encima de las naciones individuales ni tampoco aparecen presiones morales o sociales lo suficientemente avasallantes como para someterse a ellas. Por lo tanto, siempre están limitadas a moverse en pos de lo que consideran como sus propios intereses nacionales. Los conflictos entre los intereses nacionales y los supranacionales y la moral son inevitables, al menos para ciertas naciones, bajo cualquier condición concebible que pueda requerir la seguridad colectiva. Esas naciones no pueden ayudar a resolver semejante conflicto puesto que al favorecer sus propios intereses sólo consiguen paralizar las operaciones del sistema colectivo.

Ante estos hechos, debemos concluir que la seguridad colectiva no puede funcionar en el mundo contemporáneo según sus supuestos ideales. Y la gran paradoja de la seguridad colectiva es que cualquier intento de hacerla funcionar fuera de sus condiciones ideales habrá de tener los efectos opuestos que se supone habría de tener. Es propósito de la seguridad colectiva evitar la guerra mediante la congregación de toda la fuerza posible para la defensa del statu quo, de modo que ninguna nación pueda atreverse a desafiarla para concretar una modificación del mismo. Pero mientras menos perfectas sean las condiciones de funcionamiento de la seguridad colectiva, menos importante será la fuerza de las naciones preocupadas por defender ese statu quo. Si un número apreciable de naciones se opone al statu quo y si se muestran renuentes a contribuir al bien común, definido en términos de seguridad colectiva, esta oposición determinará que la distribución de poder entre las naciones pro statu quo y las naciones anti statu quo ya no será incuestionablemente favorable a las primeras. Es posible que la distribución de poder revista la forma de un equilibrio de poder que aún favorezca a las naciones pro statu quo, pero ya no en una medida suficiente como para que opere como disuasivo absoluto frente a quienes se oponen al statu quo.

El intento de poner en funcionamiento la seguridad colectiva bajo tales condiciones no contribuirá a preservar la paz, sino que hará inevitable la guerra. Y no sólo eso: también hará imposible las guerras localizadas, con lo que el único camino que preparará es el de la guerra mundial. Porque bajo un régimen de seguridad colectiva tal como opera dentro de las condiciones contemporáneas, si A ataca a B, entonces C, D, E y F pueden cumplir con sus obligaciones colectivas y acudir en ayuda de B mientras G y H pueden tratar de permanecer neutrales, al tiempo que I, J y K pueden apoyar la agresión de A. Si no existiera sistema de seguridad colectiva alguno, A podría atacar a B sin que las consecuencias de ese acto involucraran a ninguna otra nación. Bajo un sistema de seguridad

<sup>4</sup> Véase el capítulo 16, apartado "Moral universal vs. universalismo nacionalista".

colectiva que opere en condiciones por debajo de las ideales, una guerra entre A y B, o entre dos naciones cualesquiera en alguna parte del mundo, necesariamente suscita el riesgo de guerra entre todas —o entre la mayor parte— de las naciones del mundo.

Desde comienzos del moderno sistema estatal hasta la primera guerra mundial, la principal tarea de la diplomacia consistió en localizar un conflicto real o potencial entre dos naciones, a los efectos de evitar que éste se extendiera a otras naciones. Los esfuerzos de la diplomacia británica en el verano de 1914 para limitar el conflicto entre Austria y Servia a aquellas dos naciones son un ejemplo adecuado, aunque infructuoso, de esa práctica. Por la propia lógica de sus supuestos, la diplomacia de la seguridad colectiva siempre tiende a transformar todos los conflictos locales en conflictos mundiales. Si éste no puede ser un mundo de paz, tampoco se puede evitar que sea uno de guerra. Dado que se supone que la paz es indivisible, también ha de suponerse que la guerra es igualmente indivisible. Bajo los supuestos de la seguridad colectiva, cualquier guerra en cualquier parte del mundo es, potencialmente, una guerra mundial. Así, un mecanismo que trate de hacer imposible la guerra, sólo terminará haciéndola universal. En vez de preservar la paz entre dos naciones, la seguridad colectiva, tal como opera en el mundo contemporáneo, está condenada a destruir la paz entre las naciones.<sup>3</sup>

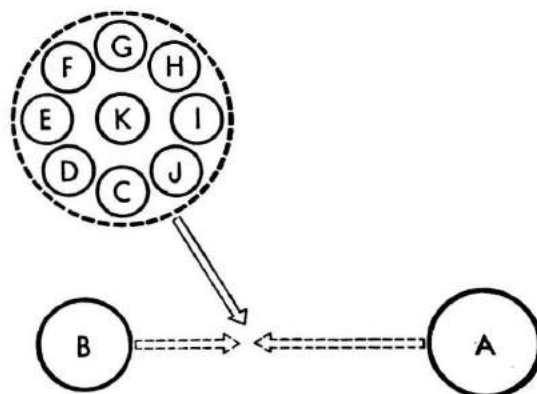
Estos comentarios sobre la seguridad colectiva en tanto mecanismo práctico para la preservación de la paz son confirmados por la experiencia de los dos intentos de aplicar la seguridad colectiva en casos concretos: las sanciones de la Liga de las Naciones contra Italia en 1935-36 y la intervención de Naciones Unidas en defensa de la integridad territorial de Corea del Sur entre 1950 y 1953.

#### La guerra italo-etíope

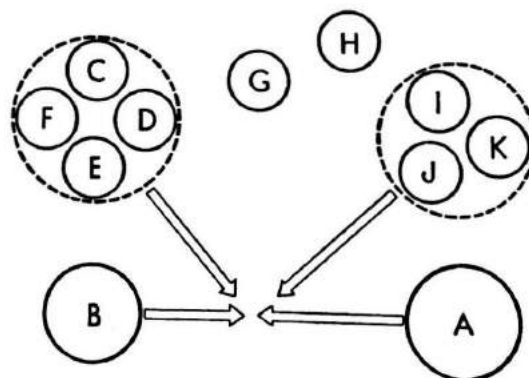
Tras el ataque italiano a Etiopía, la liga de las Naciones puso en movimiento el mecanismo de la seguridad colectiva previsto por el artículo 16 del Pacto. Pronto resultó evidente que ninguno de los supuestos sobre los que se basa la concreción del éxito de la seguridad colectiva estaba presente ni podía estarlo bajo las actuales condiciones de la política mundial.

Estados Unidos, Alemania y Japón no eran miembros del sistema de seguridad colectiva de la Liga y, además, tenían simpatías contrapuestas. Alemania ya se había embarcado abiertamente en políticas orientadas a quebrar el statu quo europeo. Japón ya se había entregado a lo mismo con respecto al statu quo del Lejano Oriente. Por lo tanto, ambos países sólo podían mirar con simpatía un acto que al quebrar el statu quo de una región ajena, debilitaría las posiciones de Gran Bre-

<sup>3</sup> El modo en que la seguridad colectiva puede operar exitosamente a nivel regional —es decir, a la sombra de una gran potencia— fue expuesto en el capítulo 11, apartado "El modelo de competencia". Véase también el capítulo 30, apartado "El Tratado de la Organización del Atlántico Norte (NATO)".



El ideal de Seguridad Colectiva



La Realidad de la Seguridad Colectiva

taña y Francia, quienes estaban vitalmente interesadas en el mantenimiento del statu quo tanto en Europa como en el Lejano Oriente. Por otra parte, Estados Unidos aprobó los intentos por fortalecer la defensa del statu quo, en tanto que el peso de la opinión pública norteamericana le impedía tomar parte en tales intentos. Las naciones que estaban en condiciones de hacer lo que fuera por el éxito del experimento de la Liga o eran demasiado débiles para hacer algo que tuviera repercusión —tal como los países escandinavos— o, como en el caso de la Unión Soviética, sus motivos finales resultaban sospechosos. Además, la Unión Soviética carecía de poderío naval, lo que era indispensable en aquellas circunstancias, y no tenía acceso al escenario de las operaciones definitivas sin la cooperación de las naciones geográficamente fronterizas, lo cual era improbable.

Así, el planteo de seguridad colectiva versus Italia fue, en realidad, el planteo de Gran Bretaña y Francia versus Italia. Esto se situaba a mucha distancia del prerrequisito ideal de una concentración avasallante de poder que ningún hipotético infractor se atrevería a desafiar. Naturalmente que las fuerzas conjuntas de Gran Bretaña y Francia bastaban para aplastar a Italia. Pero Gran Bretaña y Francia no sólo eran miembros del sistema de seguridad colectiva de la Liga; también tenían otros compromisos morales, legales y políticos. No sólo estaban embarcados en la defensa del statu quo contra Italia. También estaban involucrados en una lucha mundial por el poder, de la que el conflicto con Italia era solo un —y no el más importante— segmento. Mientras se oponían al ataque italiano al statu quo, no podían pasar por alto el ataque progresivo del Japón ni olvidar los preparativos para el ataque al este del Rin. Ni tampoco eran capaces de apartar de sus políticas el temor al comunismo de la Unión Soviética, en tanto movimiento revolucionario que amenazaba su statu quo doméstico. Lo que Gran Bretaña y Francia concebían como sus intereses nacionales estaba en contradicción con lo que la seguridad colectiva les reclamaba que hicieran. Concretamente, estaban resueltos —e hicieron conocer esa resolución— a no llegar demasiado lejos en la defensa de Etiopía, no lo suficiente como para correr el riesgo de una guerra con Italia. Según las ya citadas palabras de sir Winston Churchill: "Primero, el Primer Ministro había declarado que las sanciones significaban guerra; segundo, había resuelto que no habría guerra; y, tercero, optó por las sanciones. Era evidentemente imposible cumplir con estas tres condiciones".<sup>9</sup>

No dispuestos a subordinar sus intereses nacionales a los requerimientos de la seguridad colectiva, Gran Bretaña y Francia tampoco estaban dispuestos a trabajar en pos de sus intereses nacionales sin atender a la seguridad colectiva. Este fue el error fatal de la política exterior británica y francesa. Al aplicarse a medias y sin total convicción a cada una de las causas, fracasaron en ambas. No sólo no salvaron el statu quo en el Este de África, sino que también empujaron a Italia en brazos de Alemania. Destruyeron el sistema colectivo de la Liga de las Naciones tanto como su propio prestigio de defensores del statu

quo. Entre las razones que incrementaron la osadía de las naciones anti statu quo a fines de la década del '30, proceso que culminó en guerras de agresión, esa pérdida de prestigio ocupó un lugar prominente.

La debacle de la seguridad colectiva, tal como fue aplicada a la agresión italiana a Etiopía, deja dos importantes lecciones. Muestra la contradicción entre un esquema de reformas idealmente perfecto y una realidad política que carece de todos los elementos sobre los que se basaba el éxito del esquema. También muestra la fatal debilidad de una política exterior que es incapaz de decidir si se va a guiar por los intereses nacionales o por un principio supranacional que englobe lo que se considera como un bien común para la comunidad de naciones.

#### **La guerra de Corea**

Las lecciones que se desprenden del análisis teórico de la seguridad colectiva, y que resultaron confirmadas por la experiencia de la guerra italo-etíope, son completamente convalidadas por el episodio de la guerra de Corea.

El ataque de Corea del Norte a Corea del Sur, llevado a cabo el 25 de junio de 1950 y al que se unió China en noviembre del mismo año, fue uno de los casos más evidentes de agresión que se puedan imaginar. En ausencia de la más leve duda sobre los aspectos legales del caso, la seguridad colectiva indicaba que todos los miembros de Naciones Unidas debían acudir en ayuda de Corea del Sur, la víctima de la agresión. A la luz de la naturaleza y de las consecuencias militares de la agresión, para ser efectiva esta ayuda sólo podía adoptar la forma del envío de efectivos militares al frente de batalla. Pero de los sesenta miembros de Naciones Unidas, sólo dieciséis enviaron fuerzas militares de algún tipo, y de éstas sólo Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y Turquía contribuyeron con un aporte algo más que simbólico. Corea del Sur, el país más directamente afectado, y Estados Unidos proveyeron un 90 % de los efectivos que combatieron en Corea. Durante el transcurso de la guerra, una gran potencia, China, se unió al agresor convirtiéndose en activo participante del conflicto. Otros miembros de Naciones Unidas con capacidad militar, como Argentina, Brasil, Checoslovaquia, India, México o Polonia permanecieron al margen, sin tomar parte activa en las operaciones militares. Así, la realidad de la seguridad colectiva, tal como fue aplicada en la guerra de Corea, corresponde exactamente al modelo antes descripto. Dadas las condiciones de la política mundial contemporánea, no hubiese podido ser de otro modo.

A los efectos de entender las distintas actitudes adoptadas por las diferentes naciones con respecto a la guerra de Corea, no es ni suficiente ni necesario consultar los textos legales que estipulan las obligaciones de los Estados miembros de un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, es suficiente e incluso indispensable consultar cuáles son sus intereses y cuál es el grado de poder que tienen para respaldar esas pretensiones.

<sup>9</sup> *London Evening Standard*, 26 de junio de 1936.

Como fue visto antes,<sup>7</sup> la propia existencia de Corea como Estado autónomo estuvo por más de dos mil años en función del equilibrio de poder en el Lejano Oriente, ya fuese en términos de supremacía de una potencia que protegiera a Corea o en términos del enfrentamiento de imperialismos rivales en la península coreana y del establecimiento de equilibrios muy inestables, por lo general de corta duración. La potencia controladora y protectora fue, por lo general, China, desafiada de tanto en tanto, y con éxito variable, por Japón. Hacia fines del siglo XIX, Rusia reemplazó a China como competidor del Japón por el control de Corea. A fines de la segunda guerra mundial, con China y Japón demasiado debilitados como para cumplir con su función histórica con respecto a Corea, Estados Unidos y la Unión Soviética tomaron esa función: Estados Unidos asumiendo, por así decirlo, el papel de Japón y la Unión Soviética, el de China. Ni Estados Unidos ni la Unión Soviética podían permitir que uno de ellos controlara toda Corea. Desde el ventajoso punto de vista de Japón, cuya protección es uno de los intereses vitales de Estados Unidos, en manos de una potencia potencialmente hostil Corea se convierte en una especie de puñal clavado en su espalda; lo mismo ocurre desde el punto de vista de la Unión Soviética y de China. Así, la división de Corea en una zona norteamericana y en otra rusa hacia fines de la segunda guerra mundial fue tanto la expresión de los intereses de las dos naciones involucradas como del poder disponible para apoyarlas, dado que en ese momento ninguna de las dos se encontraba en situación de arriesgarse a un conflicto mayor por el control de toda Corea.

El problema del control de toda Corea fue reabierto cuando Corea del Sur fue atacada por Corea del Norte con el apoyo de la Unión Soviética. El apoyo total de Estados Unidos a Corea del Sur se encontraba justificado por su interés en la seguridad de Japón y de toda la estabilidad en el Lejano Oriente. Este último interés fue también el que explicó el sustancial apoyo de Canadá y Gran Bretaña. Las contribuciones simbólicas de otras naciones, tales como Australia, Bélgica, Colombia, Francia, Luxemburgo y Turquía, pueden explicarse por los mismos intereses o por su especial dependencia de la buena voluntad de Estados Unidos. Y la falta de apoyo de la mayor parte de las naciones deriva de su falta de interés o de poder, o de ambas circunstancias combinadas.

Pero incluso este apoyo, escaso si se lo compara con todo el poderío militar de miembros de Naciones Unidas, habría bastado para rechazar la agresión de Corea del Norte, eludiendo un conflicto mayor. Dicho de otro modo, la seguridad colectiva habría operado exitosamente incluso bajo las menos que ideales condiciones prevalecientes antes de la intervención de China. Esa intervención transformó completamente el carácter de la guerra de Corea. Antes de ella, la guerra aún podía considerarse como de seguridad, como una acción policíaca en virtud de la fuerza militar preponderante que se oponía al agresor. Con la intervención china, el conflicto adquirió el carácter de

<sup>7</sup> Véase el capítulo II, apartado "Corea y el equilibrio de poder".

una guerra tradicional, en la que se enfrentaban fuerzas aproximadamente equivalentes de dos coaliciones distintas. Sin provocar una conflagración mundial, no había posibilidad de que una de las partes derrotara a la otra, a menos que con ayuda de las fuerzas de Naciones Unidas Corea del Sur fuera capaz de derrotar a su adversario. Desde el momento en que una gran potencia se unió al agresor, sólo un esfuerzo de seguridad colectiva equivalente a la magnitud de la agresión —es decir, la guerra total contra una gran potencia— hubiera podido derrotar a los agresores. En resumen, la seguridad colectiva, concebida como un instrumento para la protección del statu quo mediante métodos pacíficos, atenta contra su propósito confeso y se transforma en un instrumento para la guerra total si el agresor es una gran potencia.

La guerra de Corea no llevó a la seguridad colectiva al límite de esta paradoja porque los intereses de las grandes potencias involucradas en ella limitaron la guerra a la península coreana. China intervino contra el avance de Naciones Unidas en Corea del Norte por las mismas razones que habían llevado a Estados Unidos a tomar parte contra el avance de Corea del Norte en Corea del Sur: el temor de una Corea unida en manos potencialmente hostiles. La seguridad colectiva hubiera requerido no sólo el momentáneo rechazo de la agresión, sino también el establecimiento de una seguridad para el futuro, objetivo posible únicamente en el caso de que China fuese derrotada en una guerra total. Del mismo modo, la restauración del tradicional control chino sobre la península coreana habría requerido la derrota de Estados Unidos en una guerra total. Ni Estados Unidos ni China estaban dispuestos a asumir la carga y los riesgos que implicaba semejante empresa. Así, ambas naciones se sintieron satisfechas con la temporaria continuación de la división, por más precaria e inestable que fuese, de Corea en dos esferas de influencia que reflejaran el equilibrio de poder en el Lejano Oriente.

Al respecto, como en otros casos que hemos examinado antes, los dilemas y contradicciones a los que dio origen la guerra de Corea, considerada como una acción de seguridad colectiva, surgen de la propia idea de seguridad colectiva cuando es puesta en práctica bajo las condiciones políticas del mundo contemporáneo.

#### UNA FUERZA POLICÍACA INTERNACIONAL

La noción de una fuerza policíaca internacional implica un paso adelante con respecto a la seguridad colectiva en lo que tiene que ver con la aplicación de una fuerza colectiva contra un real o hipotético transgresor; según esta modalidad, la misma ya no queda bajo el control de las naciones individuales. La policía internacional operaría bajo el comando de un organismo internacional, quien decidiría cuándo y cómo emplearla. Semejante policía nunca ha operado como una organización internacional permanente. Sin embargo, los miembros de Naciones Unidas están obligados por el artículo 42 y siguientes de la Carta a crear



una fuerza de ese tipo, la que revestiría la forma de fuerzas armadas de Naciones Unidas. No obstante, no se han hecho progresos en la ejecución de esa obligación.

Las esperanzas de preservar la paz asociadas a una fuerza policíaca internacional derivan de la analogía con las funciones que, dentro de las sociedades domésticas, cumple la policía. Sin embargo, esta analogía es equívoca en tres sentidos.

Las sociedades internas están compuestas por millones de integrantes, de los cuales por vez sólo una fracción muy pequeña se da a violar la ley. La diseminación del poder entre los integrantes de estas sociedades es extrema, dado que son, al mismo tiempo, muy poderosos y muy débiles; pero el poder conjunto de la ciudadanía respetuosa de la ley será normalmente muy superior a cualquier combinación de los más poderosos infractores. La policía, en tanto organismo organizado de la mayoría respetuosa, no necesita exceder proporciones relativamente pequeñas para ser capaz de neutralizar cualquier amenaza a la ley y el orden.

En estos tres aspectos, la situación internacional es significativamente diferente. La sociedad internacional se halla compuesta por un número relativamente pequeño de integrantes, que llega a poco más de 150 Estados soberanos. Entre ellos hay gigantes, como Estados Unidos y la Unión Soviética, y pigmeos, como Luxemburgo y Nicaragua. Y, lo que es más importante, el poder de cualquiera de esos gigantes constituye una fracción muy considerable del poder total de la comunidad de naciones. Un gigante, en combinación con una o dos potencias de segunda magnitud o con unas pocas pequeñas, fácilmente puede superar la fortaleza de todas las demás naciones combinadas. En vista de tan formidable oposición potencial, se requeriría obviamente una fuerza policial de dimensiones verdaderamente gigantescas para que fuera capaz de dominar cualquier infracción a la ley y al orden sin que cada una de esas acciones se convirtiera en una guerra mundial. Esto continuaría siendo válido, si bien en proporciones más pequeñas, aunque un desarme general redujera drásticamente las fuerzas armadas de las naciones. Porque la policía internacional aún seguiría constituyendo un contrapeso de superioridad avasallante.

Admitiendo el supuesto —meramente hipotético— de que las naciones estuvieran dispuestas a delegar los instrumentos para la protección de sus intereses a una fuerza policíaca internacional, ¿cómo debería estar compuesta esa fuerza? La naturaleza de la sociedad internacional tal como se presenta en la actualidad no permite una respuesta satisfactoria a esa pregunta.

En las sociedades domésticas, la fuerza policial naturalmente está compuesta por integrantes de esa sociedad que están completamente identificados con la ley y el orden existente. Pero supongamos que hay entre ellos algunos que se oponen a ese orden y a esa ley y que su cantidad es proporcional a la del segmento de población total que también se opone al orden y la ley; la cantidad de opositores sería tan pequeña que podría considerarse como despreciable e incapaz de afectar el poder de la policía. Una policía internacional

necesariamente debería estar integrada por una cantidad proporcionalmente semejante de ciudadanos de diferentes naciones. Sin embargo, como hemos visto, esas naciones prácticamente siempre se encuentran divididas entre defensoras y opositoras al statu quo existente, es decir, al orden y la ley existentes. Estos ciudadanos, en tanto miembros de la policía internacional, no podrían menos que compartir las inclinaciones nacionales al respecto. ¿Sería esperable que pelearan contra sus propias naciones en defensa de un statu quo al que, en tanto ciudadanos de naciones particulares, se oponen? Dada la relativa fortaleza de las lealtades nacionales e internacionales del mundo contemporáneo, en el caso de conflicto estas lealtades no harían más que atraer a sus respectivos miembros de la policía internacional, disolviendo así este organismo aún antes de que experimentara un desafío efectivo.

Estas consideraciones generales aplicables a la sociedad internacional como conjunto y, particularmente, a sus integrantes más poderosos, por supuesto que no invalidan la posibilidad de una fuerza policíaca internacional para evitar infracciones estrictamente localizadas, puesto que todas las naciones directamente involucradas tienen especial interés en ese tipo de prevención. El ejemplo clásico de esa posibilidad es la fuerza de emergencia de Naciones Unidas, creada luego de la invasión a Suez en 1956 para proteger las fronteras entre Egipto e Israel en torno a la zona de Gaza y para obligar a la desmilitarización de los estrechos de Tirán. El ejemplo de esa fuerza de emergencia también ilustra las limitaciones que crean los Estados opositores; valga como prueba lo ocurrido cuando se reclamó el acatamiento inmediato al pedido egipcio de retiro de esa fuerza en 1967.

En una sociedad de Estados soberanos, una fuerza policíaca internacional es algo contradictorio. En el contexto mayor de un Estado mundial volveremos a encontrarnos con este problema. Para ser resuelto completamente, el problema de una fuerza policíaca internacional debe encararse dentro de la trama de una sociedad mundial que domine las lealtades seculares de sus miembros individuales y que haya desarrollado una concepción de justicia mediante la cual las naciones individuales que la componen estén dispuestas a probar la legitimidad de sus reclamos particulares.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para mayores detalles, cf. Hans J. Morgenthau, "The Political Conditions for an International Police Force", *International Organization*, vol. XVII, N.º 2, primavera de 1963, pág. 393 y siguientes; "The Impartiality of the International Policy", en Salo Engel y B. A. Metall, *Law, State, and International Legal Order: Essays in Honor of Hans Kelsen*, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1964, pág. 209 y siguientes.

---

## El Arreglo Judicial

### LA NATURALEZA DE LA FUNCION JUDICIAL

La existencia de conflictos entre naciones hace imposible la instauración de la paz internacional a través del desarme, de la seguridad colectiva y de la creación de una fuerza policial internacional. La nación A quiere algo de la nación B, que ésta no está dispuesta a otorgarle. En consecuencia, un conflicto armado entre A y B es siempre posible. Si hubiera un medio aceptable para que A y B solucionaran su conflicto pacíficamente, ello terminaría con la guerra en su carácter de árbitro supremo de los conflictos entre las naciones. En este punto vuelve a ser tentadora la analogía con la sociedad nacional.

En las sociedades primitivas, los individuos solucionan frecuentemente sus pretensiones opuestas por medio de la lucha. Se abstienen de esta metodología violenta sólo cuando en su apelación de la decisión autorizada de jueces imparciales encuentran un sustituto a la vía armada. Por lo tanto, parece una conclusión obvia que si se contara con tales jueces imparciales para la decisión autorizada de las disputas internacionales, desaparecería la principal causa de la guerra.

Esta es justamente la conclusión a la que muchos humanistas y estadistas han llegado, con mayor frecuencia e intensidad desde mediados del siglo XIX. Hacia fines de ese siglo, el llamado Movimiento Arbitral, cuyo principio fundamental radicaba en el arreglo obligatorio de todas las disputas internacionales por medio de tribunales internacionales, podía jactarse de contar con un considerable apoyo de masas y de lealtades entusiastas. Su influencia pública era comparable a la de los movimientos de masas que con posterioridad fijaron sus esperanzas en la Liga de Naciones, en Naciones Unidas y en un Estado mundial. Ya hemos trazado la historia de los infructuosos esfuerzos para establecer una jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales para el arreglo pacífico de las disputas internacionales que de otro modo podrían conducir a la guerra.<sup>1</sup> Quedan por examinar las ra-

<sup>1</sup> Véase el capítulo 18, apartado "Jurisdicción compulsiva".

zones del fracaso de la mayoría de las naciones, particularmente de las grandes potencias, para aceptar la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales. No es a la estupidez o a la maldad de los estadistas o de las naciones a quienes debemos responsabilizar por estos fracasos, sino a la naturaleza de la política internacional y de la sociedad dentro de la cual actúa.

La similitud entre la influencia pacificadora de los tribunales nacionales y el efecto análogo previsto para los tribunales internacionales, es errónea. Los tribunales deciden las disputas basándose en el derecho tal como es. La Ley es la que proporciona el suelo común sobre el cual se mueven el demandante y el demandado. Ambos reclaman para sí que la ley apoye su causa, que esté de su lado y piden que el tribunal decida el caso ubicándolo sobre este terreno. Las disputas que piden al tribunal que decida —aparte de las cuestiones de hecho— se refieren al alcance de la ley en vigor, muy diferentemente interpretada por el demandante y el demandado desde sus respectivos puntos de vista.

Tales son los problemas fundamentales con los que los tribunales locales o internacionales, deben lidiar y esta es la naturaleza de prácticamente todos los casos que han tratado hasta hoy los tribunales internacionales. Pero esos no son los problemas que enfrentan a una nación contra otra en un conflicto mortal y suscitan el riesgo de una guerra. ¿Qué se lo que se expone en todos estos conflictos internacionales, correctamente llamados "políticos", y que han causado todas las grandes guerras, sino lo que el derecho debiera ser y no lo que realmente es? El problema no reside en la interpretación de una ley existente y reconocida como legítima por ambas partes, al menos para los fines del pleito judicial, sino en la legitimidad de la ley existente frente al reclamo de cambio.

Citemos unos pocos ejemplos recientes: todos conocían en 1938 cuál era la situación legal existente en Checoslovaquia. Nadie tenía ninguna duda en 1939 de lo que el derecho internacional estipulaba con respecto al status de Dantzig y de la frontera germano-polaca. Actualmente no hay desacuerdo en lo concerniente a las normas del derecho internacional aplicables a los derechos y obligaciones de la Unión Soviética y de Turquía con respecto a los Dardanelos. Lo que estaba, o está, en discusión en todas estas controversias que evocan al espectro de la guerra no es la aplicación e interpretación del derecho internacional como tal, sino la legitimidad del orden legal existente y lo justificado de una demanda para cambiarlo. A lo que Alemania se oponía en lo referente a Checoslovaquia, Dantzig y Polonia, y a lo que la Unión Soviética se opone con respecto a los Dardanelos, no es a una interpretación particular del derecho internacional sobre estas materias, sino al orden legal existente como tal. Lo que Alemania buscaba, y lo que busca la Unión Soviética, es un nuevo orden legal que reemplace al antiguo. Es esta demanda la que ha sido resistida por Gran Bretaña y Francia en el caso de Alemania. La incompatibilidad entre la demanda por un nuevo orden legal y la defensa del antiguo fue lo que trajo la segunda guerra mundial. Y es ésta misma demanda por parte de la Unión Soviética, en la forma de guerras de liberación nacional, y la re-

sistencia a ella por parte de las potencias occidentales, lo que envenena la atmósfera internacional hoy en día.

En términos políticos, tales choques entre el orden legal existente y la demanda para que cambie no son más que otra manifestación del antagonismo entre el statu quo y el imperialismo. Cualquier distribución particular del poder, una vez que ha alcanzado cierto grado de estabilidad, se solidifica en un orden legal. Este no sólo provee el nuevo statu quo con sus disfraces ideológicos y justificaciones morales, sino que también lo rodea con una muralla de salvaguardas legales, cuya violación pondrá en movimiento los mecanismos legales de ejecución obligatoria. La función de los tribunales es poner en acción esos mecanismos, determinando en el caso concreto si se justifica semejante acción según las normas legales existentes. De esta manera, cualquier sistema legal existente es necesariamente un aliado del statu quo y los tribunales no pueden dejar de ser sus protectores. Esto ocurre tanto en la esfera internacional como en el campo interno.

Siempre que el problema resida en la determinación de los derechos o en acomodar los intereses dentro de los marcos, generalmente aceptados, del statu quo, los tribunales pueden fallar en favor del demandante o del acusado, según sea el caso. Cuando el problema consiste en la preservación o en un cambio fundamental en el statu quo, la sentencia de los tribunales ya es conocida aun antes de que la pregunta sea formulada; la corte debe fallar en favor del orden legal existente y rechazar la demanda de cambio. Los tribunales franceses de 1790 no podían abolir la monarquía feudal y transformar a Francia en una república burguesa, así como un tribunal internacional en 1800 tampoco podía aceptar el predominio de Napoleón sobre Europa. No podemos poner en duda que un tribunal internacional hubiera fallado judicialmente a favor de Checoslovaquia en 1938, de Dantzig y Polonia en 1939 (y contra Alemania) y a favor de Corea del Sur en 1950 (y en contra de Corea del Norte). Desde el momento en que la ley vigente no es más, en esencia, que ese statu quo expresado en términos legales y que los tribunales sólo pueden aplicar el derecho existente a los casos que afrontan, la ley vigente favorece al statu quo.

Invocar al derecho internacional y a los tribunales internacionales en una crisis donde la determinación de los derechos y el acomodo de intereses dentro del statu quo no es lo que se juega sino la misma existencia del statu quo, es un ardid favorito de las naciones que se hallan ligadas a ese statu quo. El derecho internacional y los tribunales internacionales son sus aliados naturales. Las naciones imperialistas se hallan inevitablemente opuestas al statu quo existente y al orden jurídico y no piensan en someter esa controversia a la decisión autorizada de un tribunal internacional, puesto que esa corte no puede reconocer sus demandas sin destruir los fundamentos mismos sobre los que descansa su autoridad.

### LA NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES: TENSIONES Y DISPUTAS

Las controversias que se refieren a cambios en el statu quo no solamente no serán sometidas a los tribunales, sino que tampoco serán formuladas en términos legales, únicos términos que los tribunales pueden reconocer. En setiembre de 1938 el verdadero problema entre Alemania y Checoslovaquia no era la soberanía de los Sudetes sino el dominio político y militar de la Europa Central. La disputa sobre los Sudetes fue sólo un síntoma entre otros varios que giraban alrededor del mismo punto. El principal fue el de Austria, que culminó con la anexión austríaca a Alemania en marzo de 1938, y la disputa con Checoslovaquia en marzo de 1939, que resultó en el establecimiento de un protectorado alemán sobre ese país.

La causa única y fundamental de todos estos síntomas era un conflicto cuya naturaleza no eran concesiones territoriales y ajustes legales dentro de los marcos de un statu quo reconocido, sino la supervivencia del propio statu quo, de la distribución general del poder, de la supremacía absoluta en la Europa Central. Las disputas sintomáticas del conflicto de poderes podrían formularse en términos jurídicos de demandas, contrademandas y réplicas, y como tales podrían ser admitidas o rechazadas por una corte legal. La causa subyacente aún era incapaz de formularse en términos jurídicos, puesto que el orden legal cuya supervivencia estaba amenazada por la demanda de cambio no tenía conceptos legales con los que expresar esa petición, sin hablar de remedios legales con que satisfacerla.

En el fondo de las disputas que entrañan el riesgo de una guerra existe una tensión entre el deseo de preservar la distribución existente del poder y el deseo de derribarlo. Estos deseos conflictivos, por razones ya expuestas,<sup>2</sup> son raramente expresados en sus términos verdaderos —términos de poder— pues resultan encubiertos bajo términos legales y morales. Los representantes de las naciones hablan acerca de principios morales y de demandas legales, pero a lo que ellos se refieren es a conflictos de poder. Nos proponemos aludir a los conflictos de poder no formulados como "tensiones" y llamar a los conflictos formulados en términos legales como "disputas". Un análisis de las relaciones típicas entre tensiones y disputas pondrá en claro la función que los tribunales internacionales pueden desempeñar para la preservación de la paz internacional. Podemos distinguir tres de tales relaciones.

#### Disputas puras

Ocurre algunas veces que aunque no hay tensiones entre dos naciones, pueden, sin embargo, existir disputas. O también, a pesar de la existencia de una tensión, la disputa no tiene relación con ella. En este caso hablamos de "disputas puras".

Supongamos que Estados Unidos y la Unión Soviética se hallan envueltas en una disputa sobre el tipo de cambio entre los dólares y los rublos necesarios para el personal diplomático de ambos países. A pesar de la tensión que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética, es concebible que dicha disputa pueda ser sometida por las dos partes a un tribunal internacional para una decisión autorizada. Luego, las disputas puras son susceptibles de decisión judicial.

#### Disputas que implican una tensión

Sin embargo, puede existir una relación entre una tensión y una disputa. Esa relación puede ser de dos clases diferentes. La sustancia de la disputa puede ser idéntica a cierto segmento de la sustancia de la tensión. Esta puede compararse a un iceberg, cuya mayor parte se halla sumergida en tanto la cima se eleva por encima de la superficie del océano. Este pequeño segmento de la tensión puede ser definido en términos jurídicos y objetivarse dentro de una disputa. Llamamos a este tipo el de "disputas que implican una tensión".

Uno de los principales problemas de la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética es la distribución del poder en Europa. El acuerdo de Potsdam es un documento legal que trató de determinar los aspectos de ese problema en lo que se refería a la ocupación y administración de Alemania por los aliados. La esencia del acuerdo de Potsdam es, por lo tanto, idéntica a un segmento del problema que constituye la esencia de la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Una disputa sobre la interpretación del acuerdo de Potsdam tiene una relación directa con las relaciones totales de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Una interpretación favorable a una nación agregará tanto poder a un lado como lo extraerá del otro, puesto que el problema consiste en averiguar sobre cual de las dos naciones se ha concentrado la lucha por el poder.

Aceptar de antemano una decisión autorizada de dicha disputa por un tribunal internacional, cualquiera que fuere, equivale a ceder el control sobre el resultado del conflicto de poder mismo. Ninguna nación ha estado dispuesta a llegar tan lejos. Puesto que un tribunal no puede dejar de defender el statu quo que ha sido formulado en términos jurídicos, su decisión preferirá apoyar una interpretación de un documento legal que favorezca el statu quo. Al proceder de esta manera, el tribunal podrá resolver el punto en disputa, pero no incidirá en el punto que genera la tensión. Respecto a ésta, la interpretación de un

<sup>2</sup> Véase el capítulo 7.

documento legal, tal como el acuerdo de Potsdam, es sólo una fase en un diferendo cuyo objetivo no es la interpretación de la ley como tal, sino la propia justicia de su existencia.

Un tribunal, producto y portavoz del derecho tal como es, no dispone de medios para decidir sobre el punto clave de una disputa, cuya esencia lo es también de una tensión. El tribunal es, en cierto sentido, parte en tal disputa. Una corte, identificada tal como está con el statu quo y la ley que representa, no tiene patrones de juicio para discernir en el conflicto entre la defensa del statu quo y la demanda de cambio. No puede resolver ese conflicto; tan solo puede tomar parte en él. Bajo la apariencia de una resolución imparcial del problema real, la corte se halla casi obligada a decidir en el conflicto a favor del statu quo. Es en esta incapacidad del tribunal para superar las limitaciones de su origen y funciones donde reside la causa verdadera de su incapacidad para decidir entre los méritos relativos del statu quo y de una nueva distribución de poder.

#### Disputas que representan una tensión

El otro tipo de disputa que se halla en relación con una tensión es el más importante desde el punto de vista de esta exposición. Llamamos a las disputas de esta clase, "disputas que representan una tensión". Superficialmente, disputas de este tipo se asemejan a las disputas puras. En realidad, éstas frecuentemente se transforman en disputas que representan una tensión y viceversa. El objeto de semejante disputa no guarda ninguna relación con el objeto de la tensión. Es únicamente en la función representativa y simbólica donde la relación entre tensión y disputa cobra consistencia.

Consideremos nuevamente el ejemplo de una disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética concerniente al tipo de cambio entre dólares y rublos para las representaciones diplomáticas de ambos países. Como hemos visto, la disputa puede no tener ninguna relación con la tensión existente entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Pero también es posible que las dos naciones, comprometidas como están en su diferendo sobre la distribución general del poder, tomen esta disputa y hagan de ella un problema concreto, en el cual probarán sus respectivas fuerzas.

El problema fundamental que separa a la Unión Soviética y a Estados Unidos —la distribución total del poder en el mundo— es imposible de formular racionalmente en términos de demandas y contra-demandas por las razones morales e ideológicas antes mencionadas.<sup>3</sup> Para emplear un término de la psicología moderna, está "reprimido". Transmitiendo en cierta forma ese incierto fundamento de las relaciones entre los dos países, la tensión puede comunicar su turbulenta agitación a cualquier disputa de cualquier clase y cualquiera que sea su impor-

<sup>3</sup> Véase el capítulo 7.

tancia intrínseca. Una vez que esto ha sucedido, la disputa se identifica con la tensión en las relaciones entre los dos países. Toda la intensidad del sentimiento y la dureza sin compromiso de la rivalidad por el poder, según la cual las naciones consideran la tensión en tiempos de paz y actúan sobre ella en los de guerra, es liberada y volcada a la contienda.

Lo que las naciones no pueden hacer en tiempos de paz con relación a la tensión, lo hacen ahora con relación a la disputa. Esta se convierte en una prueba donde la demanda y la contrademanda representan y simbolizan a las respectivas posiciones de poder de las naciones. Las concesiones ni se consideran. Para el demandante, conceder, aunque fuera una décima parte del objeto disputado, equivaldría a manifiestar una debilidad proporcional en su posición total de poder. Para la otra parte, es completamente impensable perder. La pérdida del objeto de la disputa equivaldría, de manera simbólica, a la pérdida de una batalla decisiva o aun de una guerra. Significaría una derrota en la lucha total por el poder, en tanto ese conflicto aflora en el nivel de las disputas. Por lo tanto, cada nación luchará por una cuestión de procedimiento o de prestigio con una tenacidad sin límites, como si la existencia misma de la nación estuviera en juego. Y en un sentido simbólico, está realmente en juego.

Ser grande no consiste en agitarse  
sin una causa grande, sino hallar  
motivo de querrela en una paja  
allí donde el honor se encuentra en juego.<sup>4</sup>

Siempre que una disputa se encuentre en semejante y representativa relación con una tensión, es obviamente imposible un arreglo en los términos de la disputa. Esto es cierto para un arreglo por medio de negociaciones diplomáticas, que debe necesariamente proceder por medio del toma y daca del compromiso. Del mismo modo, también es aplicable a un arreglo por medio de una decisión judicial autorizada. Lo que hemos dicho con respecto a las disputas que se refieren a la esencia de la tensión, se aplica a esta categoría de disputas. Las disputas que representan una tensión son consideradas por las naciones a quienes les conciernen como si se tratara de la propia tensión. De manera semejante, la decisión judicial sobre dicha disputa será evaluada en términos relativos a sus efectos sobre la tensión. Ninguna nación, en particular ninguna que se oponga al statu quo, aceptará, por las razones antes expuestas, el riesgo de someter una disputa de esta clase, y por lo tanto el problema de la propia tensión, a la decisión autoritaria de un tribunal.

<sup>4</sup> *Hamlet*, acto IV, escena IV.

### LIMITACIONES A LA FUNCION JUDICIAL

Hemos llegado, pues, a la conclusión de que las disputas políticas —aquellas que tienen relación con la tensión y que, por lo tanto, afectan la distribución total del poder entre dos naciones— no pueden solucionarse mediante métodos judiciales. Esta conclusión, a la que hemos arribado por medio del análisis, se confirma por la actual conducta de las naciones. Hemos señalado antes el extremo cuidado con que las naciones acostumbran a definir y limitar su obligación de someter las disputas a los tribunales internacionales.<sup>5</sup> Hacen esto con el fin de conservar el control final sobre la clase de arreglo que se les aplicará a sus disputas. Tal como lo expresara el primer ministro Nehru, de la India, cuando rechazó una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que llamaba a la India y Pakistán a someter a arbitraje la disputa sobre Cachemira: "Las grandes cuestiones políticas —y esta es una gran cuestión política— no se delegan de este modo en árbitros venidos de países extranjeros".<sup>6</sup>

Es significativo que las naciones que han concluido tratados de arbitraje sin limitaciones, sometiendo de tal manera todas sus disputas de cualquier clase al procedimiento judicial, son aquellas entre las cuales los conflictos sobre la distribución total del poder, y por lo tanto las disputas políticas, resultan virtualmente imposibles. Tales tratados han sido celebrados, por ejemplo, entre Colombia y El Salvador, Perú y Bolivia, Dinamarca y los Países Bajos, Dinamarca e Italia, Dinamarca y Portugal, los Países Bajos y China, los Países Bajos e Italia, Austria y Hungría, Francia y Luxemburgo, Bélgica y Suecia, e Italia y Suiza. Ningún par de Estados que tenga la más mínima razón para prever la posibilidad de un conflicto político en un futuro no muy distante, ha aceptado obligaciones legales que requieran de ambas partes el someter sus disputas políticas al arreglo judicial.

Además, entre las veinte decisiones producidas por la Corte Permanente de Arbitraje, no hay ninguna que pueda llamarse política, en el sentido usual de este término. Entre las treinta sentencias y veintisiete opiniones consultivas producidas por la Corte Permanente de Justicia Internacional,<sup>7</sup> sólo hay una que pueda llamarse política: la opinión consultiva en el caso de la unión aduanera austro-germana. Hemos señalado antes el hecho de que la jurisdicción de la Corte en este caso se basó en el artículo 14 del pacto de la Liga de Naciones que autorizaba al Consejo de la Liga a requerir opiniones consultivas de la Corte.<sup>8</sup> Siendo una opinión consultiva, no era por lo tanto obligatoria para el Consejo, sino que lo dejó libre para adoptar cualesquiera otras medidas le parecieran adecuadas a la luz de su propia evaluación, legal y política,

del caso. El Consejo de la Liga de Naciones actuó en esta cuestión como un órgano del *statu quo*. Fue inevitable que el Consejo desempeñara semejante papel, en vista de su composición y de la función que se suponía debía llevar a cabo como ejecutor político de la Liga de Naciones.

Esta solicitud de una opinión consultiva llevó a la Corte a una confusión que acabó en el mayor desastre intelectual en la historia de ese organismo judicial. De hecho, hubo cuatro opiniones diferentes —y de los quince jueces, siete sintieron la necesidad de identificarse con las dos opiniones concurrentes y siete avalaron una opinión disidente—, ilustrativas del grado de confusión alcanzado. La medida del desastre intelectual sólo puede transmitirse por la lectura cuidadosa de las propias opiniones. La incapacidad de un alto tribunal tan competente para superar adecuadamente un caso como el de la unión aduanera austro-germana era el resultado inevitable dada la naturaleza del caso.

Con esta propuesta unión aduanera, Alemania y Austria desafiaban al *statu quo* de 1919. La Corte Permanente de Justicia Internacional estaba intelectualmente preparada para resolver cualquier caso originado y enmarcado dentro del *statu quo* existente. El orden legal de ese *statu quo* le proporcionaba los instrumentos legales con los que podía desempeñar su tarea. Enfrentada a un desafío de ese *statu quo*, la Corte perdía equilibrio por su incapacidad para encontrar fundamentos que le permitieran ubicarse por encima de las partes y valorar las demandas y contrademandas. Puesto que era un órgano del *statu quo* que desempeñaba funciones que deberían tomar a la legitimidad de ese *statu quo* como un dogma, la Corte se encontró frente a una tarea para la que ningún tribunal de justicia es idóneo: emitir un juicio sobre la legitimidad del *statu quo* mismo al fallar sobre la legalidad de la proyectada unión aduanera austro-germana.

El juez Anzilotti, en su brillante y profunda opinión, fue quien señaló la esencia política del problema que enfrentaba la Corte y que no podía resolver con los medios judiciales a su disposición: "Todo señala el hecho de que la respuesta depende de consideraciones que en su mayor parte, si no enteramente, son de naturaleza política y económica. Podemos entonces preguntarnos si el Consejo realmente deseaba obtener la opinión de la Corte sobre este aspecto de la cuestión y si la Corte debería tratarlo... Digo que que la Corte debe negarse a dar una opinión que la obligue a apartarse de las normas esenciales que gobiernan su actividad como tribunal...".<sup>9</sup> La Corte no se negó a dar una opinión y, al tratar de decidir un conflicto entre el *statu quo* y el intento de cambio, se apartó "de las normas esenciales que gobiernan su actividad como tribunal".

La Corte Internacional de Justicia evitó esta trampa en la que había caído la Corte Permanente de Justicia Internacional. Cuando en 1951 Gran Bretaña le sometió el caso de la Anglo Iranian Oil Company, negó tener jurisdicción sobre él. El gobierno iraní había nacionalizado

<sup>5</sup> Véase el capítulo 18, apartado "Jurisdicción compulsiva".

<sup>6</sup> *London Times*, 8 de agosto de 1952, pág. 4.

<sup>7</sup> Diferentes autores manejan cifras diferentes. Seguimos a Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., 7ª ed., 1952, vol. II, págs. 80-88.

<sup>8</sup> Véase el capítulo 18, apartado "La cláusula opcional".

<sup>9</sup> P.C.I.J. Series A/B, N° 41, págs. 68-69.

las propiedades de dicha Compañía en obvia violación de los tratados existentes. La disputa entre Irán y Gran Bretaña no incumbía a la aplicabilidad del derecho vigente; más bien se refería a la legitimidad del *statu quo*, codificado en dicha ley, y opuesto a la legitimidad de un nuevo orden legal. Un tribunal, como hemos visto, debe asumir la legitimidad del orden legal vigente y defenderlo por medio de sus fallos. En consecuencia, era perfectamente lógico que Gran Bretaña, interesada como estaba en la preservación del *statu quo*, apelara a la Corte Internacional de Justicia, en tanto Irán, más interesada en cambiar ese *statu quo*, se negara a aceptar la jurisdicción de la Corte. Si ésta se hubiera declarado competente en el caso, solamente habría podido apoyar a Gran Bretaña sin considerar la esencia real del problema. Al negar su jurisdicción en términos técnicos reconoció implícitamente la limitación de la función judicial que aquí expusimos.

Finalmente, quizá la experiencia más impresionante que avala los análisis ya expuestos es la que presentan las relaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos, tal como se han desarrollado desde fines de la segunda guerra mundial. Ha sido tema para muchos comentarios la extrema dificultad para definir el problema fundamental que separa a Estados Unidos de la Unión Soviética. No es Alemania, o Cuba, o Corea o Vietnam. Ni tampoco es la suma de todos estos problemas. El problema fundamental no puede definirse en términos de conflicto entre dos filosofías antagónicas y dos sistemas de gobierno, puesto que ese conflicto existió durante veinticinco años sin que tuviera las repercusiones que exhibe hoy sobre el escenario internacional y del que todos somos testigos. Los problemas mencionados, simples o combinados, no pueden dar cuenta de la profundidad y amargura de los conflictos que oponen a Estados Unidos y la Unión Soviética dondequiera se encuentren, ni de la parálisis que ahoga todos sus esfuerzos por solucionar esos conflictos mediante medios pacíficos.

La existencia de una tensión que abarca a todo el globo puede explicar las peculiaridades de los conflictos individuales. La tensión proporciona la savia que da las pulsaciones a todos los problemas, grandes o pequeños, que existen entre la Unión Soviética y Estados Unidos y les da el mismo color, la misma temperatura y las mismas peculiaridades. Es, realmente, el problema esencial, del cual los problemas particulares antes mencionados son tan sólo ramificaciones o representaciones simbólicas. La discordia entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la distribución del poder a través del mundo impide la solución, por sus propios méritos, de cualquier disputa particular que quede pendiente entre los dos países. De la misma manera, también hace imposible la solución judicial de tales disputas.

A través de consideraciones analíticas y empíricas hemos arribado a la conclusión de que las disputas más apropiadas para llevar a la guerra no pueden resolverse por medios jurídicos. Puesto que son las ramificaciones o representaciones simbólicas de una tensión, su problema real consiste en el conflicto entre quienes desean mantener el

*statu quo* y quienes desean cambiarlo. Ningún tribunal, interno o internacional, se halla preparado para solucionar este problema. El examen de cómo este problema se resuelve normalmente en la esfera local nos muestra, desde otro ángulo, la falacia de la analogía entre la función pacificadora de los tribunales internos y de las cortes internacionales.

## Cambio Pacífico

### EL CAMBIO PACIFICO DENTRO DEL ESTADO

Las tensiones son un fenómeno normal de la vida social. Suceden tanto en el plano interno como en el internacional. En el primero tenemos a un determinado *statu quo* estabilizado y perpetuado en un sistema legal. Fuerzas sociales hostiles a este *statu quo* se levantan y tratan de derribarlo para cambiar ese sistema legal. No son los tribunales quienes entienden en este problema, puesto que deben actuar como agentes del *statu quo*. En la lucha entre el deseo de cambio y el *statu quo*, el motivo del cambio es defendido, si lo es, por las legislaturas y algunas veces por el poder ejecutivo. De este modo la tensión entre el *statu quo* y la demanda de un cambio frecuentemente se resuelve en el campo interno en un conflicto entre los tribunales defensores del *statu quo* y la legislatura como líder del cambio.

Esto se aplica a muchas de las grandes controversias de la historia moderna en las que se manifiestan las tensiones. Fue así como la tensión existente entre el *statu quo* del feudalismo y el deseo de cambio de la clase media se expresó en la rivalidad entre las cortes y el Parlamento en la Inglaterra del siglo XIX. En el campo intelectual, esta rivalidad se evidenció en la polémica de Bentham, el apóstol de la reforma por medio de la legislación, contra Blackstone, el conservador defensor del derecho consuetudinario y de sus tribunales. Un conflicto similar surgió en Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX, cuando el *statu quo* del *laissez faire* fue protegido por los tribunales contra una legislación social reguladora. En ambos casos fue el cambio quien ganó y las cortes se convirtieron en defensoras del nuevo *statu quo*.

Tres factores posibilitaron esta transformación pacífica: 1) la facultad de la opinión pública para expresarse libremente, 2) la capacidad de las instituciones sociales y políticas para absorber la presión de la opinión pública, y 3) el poder del Estado para proteger al nuevo *statu quo* contra el cambio violento.

En la Inglaterra del siglo XIX y en los Estados Unidos del siglo XX, la opinión pública expresaba su deseo de cambio por medio de la pa-



labra hablada y escrita, a través de esfuerzos organizados y reacciones espontáneas. Bajo el impacto de éstas, el clima moral de la comunidad sufrió un cambio, poniendo el sello de su aprobación en el deseo de cambio y despreciando al statu quo y sus defensores. Ningún órgano social y político pudo escapar a la influencia avasallante de este clima moral. Es en esa intangible transformación de valores morales donde hallamos la más potente fuerza promotora de la transformación del statu quo.

La opinión pública no sólo tuvo la oportunidad de expresar sus deseos de cambio, sino que también la tuvo para competir con los defensores del statu quo en la creación de normas legales que apoyarían o cambiarían el statu quo. Esta competencia adoptó la forma de elecciones en cuerpos legislativos o de campañas apoyando ciertas leyes dentro de esos cuerpos. De este modo, las fuerzas sociales que demandaban los cambios eran canalizadas hacia las instituciones parlamentarias, donde se enfrentaron a sus oponentes en una lid pacífica, la que determina quién era el vencedor según las normas objetivas del voto de la mayoría, aceptadas de antemano por todos. De tal forma el statu quo se transformó en esas dos espectaculares ocasiones sin ruptura de la continuidad de los procesos legales y sin poner en peligro la paz y el orden de la sociedad.

Finalmente, la autoridad y la fuerza del Estado se hallaban en condiciones de imponer cualquier orden legal surgido de la contienda entre grupos sociales y facciones políticas, a condición de que dicho orden legal concordara con los requerimientos mínimos del consenso moral en el cual se basa toda la estructura de las instituciones públicas. Esta aptitud del Estado y su indisputable superioridad ante cualquier posible oposición no sólo desanima a los grupos minoritarios a oponerse a un statu quo por medios violentos sino que también impone dos importantes limitaciones a la opinión pública. Contiene a los grupos influyentes de la opinión pública para que no realicen demandas que sean tan extremadas como inaceptables para cualquier otro sector influyente y que, por lo tanto, sólo podrían ser impuestas por el Estado corriendo el riesgo de la resistencia armada. Actúan como poderosos incentivos para ponerse de acuerdo con los cuerpos legislativos concededores del poder y de las limitaciones del Estado. Porque el Estado puede imponer e impondrá aquellas leyes que no burien los requerimientos mínimos del orden moral del Estado mismo, pero no puede imponer aquéllas que contravengan dichos requerimientos sin someterse al riesgo de la desintegración de su propio edificio en la anarquía o la guerra civil.

Tal es el proceso normal del cambio social en una sociedad libre. Está claro que este proceso no lo lleva a cabo un organismo especial en el desempeño de sus funciones regulares. Las fuerzas sociales, al elevar sus necesidades al carácter de principios de justicia, captan la opinión pública. Es precisamente la influencia arrolladora de la opinión pública la que determina las valoraciones morales y decisiones legales de los organismos legislativos, así como a la larga también las de las cortes y del poder ejecutivo. Los organismos legislativos, judiciales y ejecutivos son instrumentos de la opinión pública; todos

desempeñan la misma función para la opinión pública: proporcionar canales pacíficos y ordenados para la presentación y escrutinio de sus demandas, para su evaluación a la luz de los principios de justicia generalmente compartidos y para la transformación en realidad de aquellos reconocidos como legítimos.

La contribución de los cuerpos legislativos a este proceso de cambio consiste principalmente en ser el foro donde se presentan las opiniones divergentes y se ratifica la elección ya hecha por la sociedad no organizada. Sería ingenuo creer que el problema entre el statu quo y el cambio, cuando surge, no necesita más que ser sometido a un cuerpo legislativo, que lo aprobará o rechazará como ley. En este proceso de cambio pacífico, las legislaturas juegan un papel indispensable aunque secundario.

Cualquier contribución que hagan los tribunales en el proceso de cambio pacífico de un statu quo a otro está gobernada por el clima moral que predomina en las Cámaras del Congreso no menos que en las salas de Justicia, la Casa Blanca y los hogares de los ciudadanos comunes. Puesto que, tal como hemos visto, los tribunales sólo pueden aplicar la ley tal como es y no pueden evitar el ser instrumentos del statu quo existente. Una vez que la legislatura ha aprobado una nueva ley que incorpora a un nuevo statu quo, los tribunales pueden acelerar y atemperar la transición de un statu quo a otro, o bien pueden retardarla y poner en peligro su progreso pacífico y ordenado. En otras palabras, las cortes pueden oponer resistencia al cambio inevitable o contribuir a su realización pacífica y ordenada. Una u otra opción dependerá de la fuerza de la opinión pública tanto como de la receptividad de las cortes a dicha opinión pública.

La rama ejecutiva del gobierno en una democracia puede influir y guiar a la opinión pública y tratar de presionar a las otras ramas del gobierno. No puede efectuar cambios importantes por su solo esfuerzo. Su función principal es la de ejecutar las decisiones de las otras ramas. En una dictadura, todas las funciones del gobierno convergen en las manos del poder ejecutivo, quien decide e impone sus decisiones al mismo tiempo. Pero sería un error creer que el dictador puede proceder sin tener en cuenta a la opinión pública. Aunque él puede manipularla a través del control monopolístico que tiene sobre los medios de comunicación, para ser efectiva, su propaganda no puede alejarse mucho de las experiencias de sus súbditos, por lo que tiene que adaptar esas experiencias a su propaganda o a la inversa. De cualquier forma, aun un dictador se ve expuesto a las presiones de la opinión pública ya que no puede ni moldearla completamente ni tampoco ignorarla.

Tales son, de manera esquemática, los procedimientos del cambio pacífico en la escena doméstica. Hacen posible la manifestación de las tensiones en las controversias públicas, campañas para elecciones, debates parlamentarios y crisis gubernamentales, en vez de resolverse en conflagraciones violentas; pero sí, de todos modos, estos procedimientos son inoperantes, o actúan defectuosamente, la situación doméstica presentará condiciones semejantes a las existentes en la escena internacional. Las demandas de cambio, cuando no pueden hacerse oír en el

mercado local, ni en las luchas electorales y legislativas, se convierten en un movimiento de resistencia. La controversia existente entre el statu quo y el deseo de cambio pasa a ser una tensión reflejada en disputas similares a las ya reconocidas en el campo internacional. A continuación, la sociedad de un país entra en un período prerrevolucionario o revolucionario; los grupos de la población identificados con el statu quo o con la demanda de cambio se enfrentan, y como son incapaces de apelar al arbitraje de la mayoría o a un patrón común de justicia, buscan la decisión en la guerra económica o militar.

El que una situación semejante degenera realmente en una revolución y guerra civil depende de la distribución del poder dentro de la sociedad doméstica. Hemos señalado antes que la moderna tecnología militar y de las comunicaciones hace extremadamente difíciles a las revoluciones populares.<sup>1</sup> Hay una manifiesta ventaja a favor de un cambio violento en la forma de un golpe de Estado, en vez de que una parte de la población se alce contra el gobierno apoyado por otro sector del pueblo; es más fácil que una fracción del mecanismo gubernamental, en particular las fuerzas armadas, trate de obtener el control total del gobierno.

Lo que importa en nuestra exposición es reconocer que no son los tribunales internos los que arreglan pacíficamente las disputas que pueden llevar a la revolución y la guerra civil. Cuando en el caso Dred Scott se llevó ante la Suprema Corte de Estados Unidos el problema de la extensión territorial de la esclavitud, la Corte falló en favor del statu quo. Pero esta decisión no solucionó nada; ninguna corte podría haber solucionado lo que se jugaba en el caso Dred Scott. Incluso la sociedad entera fue incapaz de arreglar por medios pacíficos el conflicto entre el statu quo y el deseo de cambio, puesto que ese conflicto no sólo desafiaba la distribución del poder existente entre el Norte y el Sur, sino que también ponía al desnudo los problemas de la esclavitud y de las relaciones entre el gobierno federal y los estatales; además, reabría el desacuerdo existente dentro del consenso moral en el cual se basa la estructura política de Estados Unidos. El problema no fue dirigido a los tribunales o a las legislaturas, sino a la sociedad toda y fue esta sociedad norteamericana quien dio dos soluciones incompatibles, las que hicieron irremediable al conflicto.

La función vital del cambio pacífico dentro del Estado no es desempeñada por un organismo aislado del gobierno, sino por la sociedad del país en su conjunto. El consejo moral de la sociedad, apoyado por la autoridad y el poder material del gobierno, empleará todos los organismos sociales y políticos para configurar un estado de cosas de acuerdo con su concepto de la justicia. En este proceso de cambio pacífico, los cuerpos legislativos desempeñan un importante papel si, tal como sucede en las sociedades democráticas, son organismos independientes. Pero los cuerpos legislativos son sólo órganos de toda la sociedad y sin su apoyo las leyes son impotentes para llevar a cabo el cambio deseado. La historia de la legislación está salpicada de leyes tales como la Antitrust

(o contra los monopolios), que aunque decretadas por la legislatura y vigentes en los estatutos, no han cumplido con sus fines porque no han sido apoyadas por el consenso moral de la sociedad. Estos cuerpos legislativos no cuentan con una capacidad mayor que la que tienen los tribunales para efectuar el cambio pacífico del antiguo statu quo a uno nuevo con sólo desempeñar sus funciones técnicas. Dicho de otro modo, la legislación no es más eficiente que las decisiones judiciales cuando la sociedad se ve enfrentada a un desafío supremo: el cambio en la distribución del poder dentro de la sociedad sin comprometer el orden y los procesos pacíficos de los que depende el bienestar de la sociedad.

#### EL CAMBIO PACÍFICO EN EL TERRENO INTERNACIONAL

Podemos extraer una importante lección de la analogía existente entre los procesos legales en una sociedad nacional y en una internacional; pero no es la lección que pueden tomar en cuenta los defensores del arreglo judicial para las disputas internacionales. Los tribunales internos no pueden desempeñar las funciones que dichos defensores les atribuyen; no pueden solucionar pacíficamente disputas que de otro modo podrían conducir a violentas conflagraciones. Las fuerzas e instituciones que cumplen esta función en el ámbito interno no existen en el escenario internacional.

Como hemos visto,<sup>2</sup> ya no existe un consenso moral internacional que pueda ofrecer a las naciones en disputa un patrón común de justicia para el arreglo de sus disputas. Esta carencia de un consenso moral ha impedido la realización de las disposiciones que se encuentran en muchos tratados de arbitraje y también en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que bajo ciertas condiciones autoriza a las cortes internacionales para decidir, no de acuerdo estrictamente con el derecho internacional sino *ex aequo et bono*, estos es, acorde con los principios generales de igualdad y justicia. Las disposiciones de esta clase son apropiadas porque reconocen la existencia de disputas no susceptibles de arreglo judicial basado en las normas existentes del derecho internacional; y sin embargo, son inapropiadas porque suponen que el problema planteado por la última categoría de disputas puede resolverse con una simple autorización para que los tribunales se aparten de las normas que regulan el derecho internacional e invoquen algunos principios generales de igualdad y justicia. Los tribunales internacionales pueden invocar tales principios sólo si ellos existen, pero no pueden inventarlos o apelar a ellos como a un *deus ex machina*, dispuestos a intervenir siempre que una corte internacional deba decidir entre el statu quo y el deseo de cambio. La sociedad internacional necesita pautas de justicia de aceptación general a través de las cuales determinar los respectivos méritos, según sus atacantes y defensores, del statu quo.

<sup>2</sup> Véase el capítulo 16, apartado "Moral universal vs. universalismo nacionalista".

<sup>1</sup> Véase el capítulo 22, apartado "Guerra por apuestas totales".

Facultar a un tribunal para emplear tales pautas es muy pequeña ayuda si tales pausas no existen.

La sociedad internacional carece también de cuerpos legislativos que desempeñen las funciones internacionales en los procesos de cambio pacífico similares a las que dichos organismos llevan a cabo en el campo interno. El artículo 19 del Pacto de la Liga de Naciones, y los artículos 10 y 14 de la Carta de Naciones Unidas han hecho esfuerzos para proporcionar una instrumentación para el cambio pacífico. El artículo 19 del Pacto dice: "La Asamblea puede de tiempo en tiempo aconsejar a los miembros de la Liga que reconsideren los tratados que se hayan vuelto inapropiados, y la consideración de las condiciones internacionales que puedan poner en peligro la paz del mundo". El artículo 10 de la Carta estipula que: "La Asamblea General puede discutir cualquier asunto o materia comprendida en el campo de la presente Carta ... y ... podrá hacer recomendaciones a los miembros de Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad o a ambos en lo que se refiere a dichos asuntos o materias". El artículo 14 de la Carta se refiere aún más específicamente al "arreglo pacífico de cualquier situación, independientemente de su origen, y que la Asamblea General juzgue que puede perjudicar al bienestar general o a las relaciones de amistad entre las naciones".

#### El Artículo 19 del Pacto de la Liga de las Naciones

En lo concerniente al artículo 19 del Pacto de la Liga de Naciones, el profesor Frederick S. Dunn ha expresado correctamente que "ha sido letra muerta desde su principio".<sup>3</sup> El artículo 19 fue invocado formalmente sólo una vez, por Bolivia contra Chile en 1920. En vista de un informe desfavorable producido por un comité de jurisperitos nombrados por la Asamblea de la Liga de Naciones, Bolivia retiró su demanda y en 1929 se negó a participar en cualquier trabajo futuro de la Liga.

En su informe, el comité de jurisperitos señaló dos puntos importantes: uno de ellos era obvio, pero el otro limitaba seriamente la aplicabilidad del artículo 19. El informe declaraba que el texto del artículo 19 sugería claramente que la Asamblea no tenía autoridad para modificar tratados con efectos obligatorios, que tales modificaciones eran de exclusiva competencia de las partes contratantes y que la Asamblea sólo podía aconsejar a las partes que fueran miembros de la Liga. La condición para proceder de tal manera en lo referente a los tratados era su inaplicabilidad. Y el Comité definió a la inaplicabilidad de un tratado como la intervención en asuntos tan radicales y cambios morales sosteniendo que su aplicación ha dejado de ser razonablemente posible.<sup>4</sup> Una situación donde la perpetuación del statu quo fuera tan ultrajante como para reunir estas condiciones sería ciertamente muy difícil de encontrar.

<sup>3</sup> *Peaceful Change*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1937, pág. 111.

<sup>4</sup> *Journal of the Second Assembly of the League of Nations*, 1921, pág. 218.

Pero supongamos que la Asamblea hubiera aconsejado a las partes la reconsideración de un tratado o una situación que amenazara la paz; esas partes estarían en libertad de aceptar o rechazar el consejo; si lo aceptasen voluntariamente, es de suponer que los intereses en juego no eran vitales y que cualquier presión externa que posibilitara encubrir las apariencias probablemente las habría inducido a reconsiderar tal tratado o situación. Pero tal reconsideración no significa obligadamente un acuerdo. Las partes pueden haber reconsiderado el tratado o la situación para cumplir con el consejo de la Asamblea, pero pueden no haber llegado a una solución, y el artículo 19 no autoriza a la Asamblea para imponerles tal solución.

Queda por resolver la cuestión de si la Asamblea puede aconsejar ateniéndose al artículo 19 sólo si obtiene un voto unánime o si logra un voto mayoritario. En el primer caso se vería imposibilitada de hacerlo si un solo país se opusiera y muy probablemente aquella nación cuyos intereses se vieran adversamente afectados por un cambio en el statu quo votaría en contra. Si, por otra parte, las partes concernientes estaban de acuerdo en la reconsideración del statu quo, no era necesario que se les aconsejara a tal efecto y el procedimiento dispuesto por el artículo 19 no tendría sentido.

Si en cambio suponemos que sólo es necesario el voto de la mayoría, nos veríamos frente a una situación similar a la encontrada en el caso del funcionamiento de la seguridad colectiva.<sup>5</sup> En cualquier situación donde se pone en juego la perpetuación del statu quo es probable que la comunidad se halle dividida en dos campos hostiles; un grupo favorecerá dicha perpetuación, mientras que el otro pedirá su extinción. Cuál de estos grupos sea el numéricamente mayoritario es una cuestión irrelevante; lo único que cuenta en una sociedad de naciones soberanas es dónde reside el poder preponderante. Una minoría de potencias seguramente ignorará el consejo de una mayoría de naciones débiles y de mediano poder; el consejo de una mayoría dispuesta a emplear su fuerza preponderante será indudablemente escuchado por la minoría. En realidad, sin embargo, es mucho más probable que se trate de dos campos opuestos cuyas fuerzas no estén tan desproporcionadas a las que se opongan. En caso de ocurrir esta contingencia, el problema no sería decidido por el consejo de las naciones anti-statu quo que pudieran tener la mayoría de los votos en la Asamblea de la Liga de Naciones.

#### La Carta de las Naciones Unidas

Estas consideraciones, meramente especulativas con respecto al artículo 19 del Pacto de la Liga de Naciones, han sido comprobadas por el desempeño real de los organismos de Naciones Unidas. El artículo 18, párrafo 2, de la Carta dispone que la Asamblea General de Naciones Unidas pueden hacer recomendaciones en virtud de los artículos 10 y

<sup>5</sup> Véase el capítulo 24.

14 por la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes y votantes. Aunque son más amplios y menos específicos en su redacción que el artículo 19 del Pacto, los artículos 10 y 14 fueron pensados para desempeñar en Naciones Unidas la misma función que se suponía cumplía el artículo 19: la de abrir un camino legal al cambio pacífico. La Asamblea General de Naciones Unidas ha hecho uso con notoria frecuencia de este poder para hacer recomendaciones. Muchas de estas recomendaciones no tenían mayor relevancia en cuanto al problema del cambio pacífico, o a lo sumo apuntaban al mantenimiento del statu quo mediante la restauración o preservación de la paz. Sin embargo, cierto número de casos presentados ante la Asamblea General reavivaron el problema del cambio pacífico. Estos casos fueron los de Palestina, Corea, Alemania, Austria, Hungría, Túnez, Marruecos, Argelia, Irán Occidental, Chipre, Formosa, el Canal de Suez, Jordania, Líbano y las antiguas colonias italianas. El conjunto fue negativo, como necesariamente estaba destinado a serlo.

Por otra parte, una recomendación para el cambio del statu quo que sea aceptable para todas las partes resulta superfluo; su aceptación demuestra que cualquier desacuerdo que pudiera producirse entre las partes no llegaría a afectar la distribución general del poder coexistente entre ellas, sino que tan sólo afectaría aspectos parciales dentro de esa distribución, sobre los que sería fácil ponerse de acuerdo. Por otra parte, una recomendación para cambiar el statu quo que fuera resistida por una sola de las partes, la convertiría en letra muerta u obligaría a su cumplimiento compulsivo. De ahí que para ser efectiva, la recomendación debe convertirse en una decisión respaldada por la fuerza. Era propósito de la Asamblea General que esa transformación de la recomendación en decisión fuera llevada adelante por el único organismo de Naciones Unidas al que la Carta ha facultado para el empleo de la fuerza: el Consejo de Seguridad. Pero dado que el Consejo de Seguridad fue incapaz de emplear la fuerza, las recomendaciones de la Asamblea General continuaron siendo letra muerta.

Si las partes no llegan a un acuerdo, el cambio pacífico sólo es posible bajo las condiciones ideales de la seguridad colectiva siempre que una fuerza considerable disuada a la parte disidente. Pero, como hemos visto, la concreción de esas condiciones resulta muy improbable; por ello, los mecanismos para el cambio pacífico que proporcionan las organizaciones internacionales modernas por lo general están condenadas a ser impracticables. Al ponerse en operación, o no llevan cambio o el cambio resultante no es pacífico. Dicho de otro modo: si las recomendaciones de cambio no son obligatorias, la guerra entre las naciones defensoras y opositoras al cambio decidirá el problema. No podría ser de otro modo en una sociedad de naciones soberanas. Porque las naciones soberanas se inclinan a la acción según lo que consideren como sus intereses nacionales antes que por la lealtad al bien común que, como común justicia, no existe en la comunidad de naciones.

27

---

## Gobierno Internacional

Las soluciones hasta aquí expuestas para poner fin a la anarquía internacional son todas de carácter específico. Ellas enfrentan un problema particular, en el cual se pone de manifiesto la debilidad del orden internacional y la tendencia hacia el conflicto armado; por otra parte, intentan resolver el problema general del orden internacional y de la paz mediante la solución de un problema determinado. El gobierno internacional debe su existencia al reconocimiento de que la paz y el orden son los productos, no de un artificio específico, dedicado a resolver un problema particular, sino de los lazos comunes que unen a una sociedad integrada bajo una autoridad común y un concepto común de justicia. Cómo se puede encontrar tal autoridad en una sociedad de Estados soberanos, y cómo se puede crear semejante concepción de la justicia es, desde luego, la principal tarea a encarar cuando se haga un esfuerzo hacia el gobierno internacional.

Cada una de las tres guerras mundiales ocurridas durante el último siglo y medio ha sido seguida por un intento de establecer un gobierno internacional. El fracaso total para mantener el orden y la paz internacionales obligó a un esfuerzo mayúsculo a fin de mantener y asegurar el orden y la paz internacionales. La Santa Alianza siguió a las guerras napoleónicas; la Liga de Naciones a la primera guerra mundial y Naciones Unidas sucedió a la segunda guerra mundial. Con respecto a estos intentos determinados a establecer un gobierno mundial, debemos plantearnos tres preguntas: 1) ¿Dónde reside la autoridad para gobernar, o quién es el que va a gobernar? 2) ¿Cuál es el principio de justicia que guiará a ese gobierno o cuál es la concepción del bien común que tratará de cristalizar ese gobierno? 3) ¿Hasta qué grado ese gobierno se ha mostrado capaz de mantener el orden y la paz?

## LA SANTA ALIANZA

### Historia

El gobierno internacional comúnmente conocido como la Santa Alianza se fundó sobre tres tratados: el tratado de Chaumont del 9 de marzo de 1814, la Cuádruple Alianza firmada en París el 20 de noviembre de 1815 y el tratado de la Santa Alianza del 26 de setiembre de 1815. En el tratado de Chaumont, Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia celebraron una alianza por veinte años con el propósito de impedir que la dinastía napoleónica pudiera retornar a Francia y para garantizar el arreglo territorial que se haría al terminar la guerra contra Napoleón. La Cuádruple Alianza reafirmó las disposiciones del tratado de Chaumont y en su artículo VI dictó los principios de lo que se conoce como el "gobierno congresional" o la "diplomacia por conferencia".<sup>1</sup>

En contraste con la Cuádruple Alianza —la cual representaba, en cierta forma, al derecho constitucional del gobierno internacional de la Santa Alianza—, el tratado de la Santa Alianza, del cual recibió su nombre el gobierno internacional, no contenía ningún principio de gobierno. Proclamaba la adhesión de todos los gobernantes a los principios del cristianismo, con Dios como el soberano real del mundo. Se halla repleto de frases tales como "servicios recíprocos", "inalterable buena voluntad", "afecto mutuo", "caridad cristiana", "fraternidad indisoluble". Originalmente firmada por los monarcas de Austria, Prusia y Rusia, la Santa Alianza recibió la adhesión de todos los gobernantes europeos, con la excepción del Papa y del Sultán.<sup>2</sup> Inspirada obviamente por el zar Alejandro I de Rusia, logró reafirmar la unidad moral de Europa. Esta reafirmación de un consenso moral entre las naciones fue la función principal que el tratado de la Santa Alianza logró llevar a cabo en la realidad.

El tratado de la Santa Alianza no tuvo una importancia significativa para el accionar real del gobierno internacional que llevaba su nombre. Sus principios sólo fueron invocados de tiempo en tiempo por el Zar, afirmados en sus términos y descartados en los actos de las otras potencias. Castlereagh, el ministro británico de asuntos exteriores en el momento de firmarse el tratado, lo calificó como "un fragmento de misticismo sublime y absurdo" y el canciller austriaco Metternich lo hizo objeto de vulgares burlas. Pese a todo esto, se lo empleó como

<sup>1</sup> El artículo VI dice lo siguiente: "Para asegurar y facilitar la ejecución del presente Tratado y para consolidar las íntimas relaciones que hoy unen a los cuatro soberanos para el bien del mundo, las Altas Partes Contratantes acuerdan renovar en periodos fijos y bajo los inmediatos auspicios de los soberanos o de sus respectivos ministros, reuniones dedicadas a los grandes intereses en común y al examen de las medidas que, en cualquiera de esas ocasiones, se juzguen como las más adecuadas para la prosperidad de los pueblos y para el mantenimiento de la paz de los Estados."

<sup>2</sup> Por razones constitucionales, el monarca británico no pudo adherir formalmente; el primer ministro lo hizo de modo informal.

justificación moral para los principios de justicia que los tres signatarios originales del tratado propusieron y para las políticas que ellos siguieron tratando de llevar a cabo. Además, el tratado de la Santa Alianza también desempeñó una función ideológica y llegó a convertirse en el símbolo de toda esta era de las relaciones internacionales.

En 1818, los cuatro firmantes de la Cuádruple Alianza admitieron a Francia como su quinto miembro, haciéndola partícipe de todas las reuniones que de allí en más se llevaron a cabo en virtud del artículo VI de ese tratado. En una circular datada en el Congreso de Troppau de 1820, Austria, Prusia y Rusia se comprometieron a no reconocer nunca el derecho de cualquier pueblo a limitar el poder de su monarca. Este convenio es conocido como la Nueva Santa Alianza. Castlereagh, en los mensajes de mismo año, se negó a tomar parte en políticas cuyo objetivo era interferir por medio de la fuerza en los asuntos internos de otros países. Su sucesor, George Canning, mantuvo este principio en el Congreso de Verona de 1822, el último de los congresos a los que concurrió Gran Bretaña.

Cuando le llegaron las noticias acerca del fracaso del Congreso de Verona, el 3 de enero de 1823, Canning escribió al diplomático británico Bagot, saludando el fin del gobierno internacional por medio de congresos y el comienzo de una nueva era, así como, en lo que a Gran Bretaña concernía, por esa invocación a los principios religiosos que hacía la Santa Alianza con un expresivo: "cada nación para sí, y Dios para todos". El gobierno internacional por medio de conferencias no sobrevivió a la defección británica. Después de dos intentos abortados —uno referente a las colonias españolas y el otro concierne al conflicto greco-turco— llegó a su fin en 1825.

El sistema de un gobierno internacional total instituido por el artículo VI de la Cuádruple Alianza del 20 de noviembre de 1815, no duró ni siquiera una década. La permanencia del sistema de conferencias de embajadores para el arreglo de problemas especiales fue aún más corta; también había sido establecido en los tratados de 1815 y consistió en tres organismos: los embajadores de Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia se ocupaban principalmente de los problemas surgidos de los tratados de paz con Francia, pero actuaban de modo general como el órgano ejecutivo superior de la Cuádruple Alianza; los embajadores de las grandes potencias acreditados en Londres tenían a su cargo la abolición de la esclavitud, en tanto que la conferencia de embajadores de Frankfurt se ocupaba de la discusión de los problemas alemanes. Todos estos organismos desaparecieron hacia 1818.

### El gobierno de las grandes potencias

El gobierno internacional de la Santa Alianza era físicamente un gobierno de grandes potencias. El estadista y escritor austriaco Friedrich Gentz describió su carácter genérico de la siguiente forma:

El sistema que ha sido establecido en Europa desde 1814 y 1815 es un fenómeno nunca visto en la historia del mundo. El principio del equilibrio o, mejor dicho, de los contrapesos formados por alianzas particulares, principio que ha gobernado pero que también ha preocupado con frecuencia y cubierto de sangre a Europa en los últimos tres siglos, ha sido reemplazado por un principio de unión general, que reúne la suma total de Estados en una federación bajo la dirección de las potencias mayores... Los Estados de segunda, tercera y cuarta clase se someten en silencio, y sin previa estipulación, a las decisiones que toman los poderes preponderantes en conjunto; y Europa parece finalmente formar una gran familia política, unida bajo los auspicios de un arcopago, resultado de su propio ingenio.<sup>1</sup>

La diferenciación entre grandes y pequeñas potencias como un hecho político indicativo de las extremas diferencias existentes en el poder entre las naciones, es, desde luego, una de las experiencias elementales en el campo de la política internacional. Como una institución de la política y de la organización internacional, que acarrea estas diferencias incluso en un estatuto legal, surgió de la mente de Castlereagh y se convirtió en el verdadero fundamento del proyecto adoptado en 1815. Es cierto que el protocolo del Congreso de Aquisgrán del 15 de noviembre de 1815 estipuló los futuros encuentros de las grandes potencias, y que también determinó "que en el caso de que estas reuniones tuvieran como objetivo asuntos especialmente conectados con los intereses de los otros Estados de Europa, sólo tendrán lugar en cumplimiento de una formal invitación por parte de dichos Estados cuyos asuntos puedan concernirles, haciendo expresa reserva de su derecho a participar en ellas, sea directamente o por medio de sus plenipotenciarios". Sin embargo, esta cláusula no tuvo una influencia apreciable sobre las políticas de la Santa Alianza y, más particularmente, sobre las de la Nueva Santa Alianza.

#### Doble significado del statu quo

En lo que respecta al interrogante formulado sobre cuál era el principio de justicia que guió a la Santa Alianza, la respuesta aparece bastante clara: el mantenimiento de la paz sobre la base del statu quo. Este principio nunca fue tan claramente establecido como en la declaración de las cinco grandes potencias signada en Aquisgrán el 15 de noviembre de 1818: "El objetivo de esta unión es tan sencillo como grandioso y saludable. No tiende a ninguna nueva combinación política; ningún cambio en las relaciones tal y como han sido sancionadas en los tratados existentes. Pausada y consecuente en sus procedimientos, no tiene otro objetivo que el mantenimiento de la paz y el garantizar aquellas transacciones sobre las cuales la paz fue fundada y consolidada".

La respuesta, sin embargo, se convierte en muy ambigua si llegara

<sup>1</sup> Friedrich Gentz, *Dépêches inédites du Chevalier de Gentz aux Hospodors de Valachie*, E. Flon, 1876, vol. I, pág. 354.

a plantearse la cuestión de cuál era el significado del statu quo. Lo que Gran Bretaña entendió desde un principio no era desde luego lo que entendía Rusia y la concepción del statu quo que guiaba la política de la Nueva Santa Alianza era diametralmente opuesto a la concepción que impulsaban las políticas de Castlereagh y de Canning. El statu quo que Gran Bretaña trató de preservar a través del instrumental de la Santa Alianza se encontraba estrictamente limitado por la situación política existente en el momento de la terminación de las guerras napoleónicas respecto a Francia. Para los gobernantes británicos, el peligro mortal en el que se habían visto las islas británicas frente a Napoleón era idéntico a la amenaza que el establecimiento del imperio napoleónico había representado para el equilibrio del poder en Europa. Gran Bretaña estaba dispuesta a apoyar a un gobierno internacional cuyo propósito era impedir el surgimiento de un nuevo conquistador en el suelo de Francia, y con tal fin imponer el arreglo de paz de 1815 en contra de Francia. La concepción británica del statu quo estaba limitada al arreglo territorial de 1815 y a la exclusión de los miembros de la familia napoleónica del trono francés. Puede decirse que, al respecto, no había diferencias entre la política exterior de Castlereagh y la de Canning.

El concepto de statu quo que fijó la política de Rusia desde un principio, y las de Austria, Prusia y Francia desde fines de la segunda década del siglo XIX, era ilimitado tanto en lo territorial como en su objetivo. En cumplimiento de esta concepción —formulada en términos más rígidos que lo que las reales condiciones políticas del momento lo permitían—, iban los propósitos del gobierno internacional de la Santa Alianza de mantener en todas partes del mundo el statu quo territorial de 1815 y el statu quo constitucional de la monarquía absoluta. El instrumento para llevar a cabo este último propósito debía ser la intervención en los asuntos internos de todas las naciones en donde pareciera peligrar la institución de la monarquía absoluta.

El subproducto inevitable, o resultado indirecto de tal intervención, era el incremento en el poder de las naciones interventoras. Cuanto más amplios fueran los movimientos nacionales y liberales, mayores serían las oportunidades para la nación o grupo de naciones interventoras de aumentar su fuerza y así expandirse, con lo que nuevamente se alteraba el equilibrio de poder. La principal beneficiaria de un desarrollo semejante había de ser Rusia. Fue en este punto donde Gran Bretaña y Rusia se separaron:

Ciertamente que Gran Bretaña, que había luchado durante casi un cuarto de siglo contra el imperio napoleónico fomentado por el dinamismo de la revolución francesa, no lo había hecho para cambiarlo por un imperio ruso inspirado por el misticismo de una hermandad universal y de un gobierno absoluto. En la medida en que la expansión de los movimientos nacionales y liberales dio a la Santa Alianza una oportunidad para poner a prueba sus principios de intervención general, Gran Bretaña permaneció alejada y opuesta a estas políticas. Cuando en 1818 Rusia propuso enviar un ejército aliado para ayudar a España en su guerra contra las colonias americanas, Gran Bretaña previno contra la

ejecución de tal plan. Sin embargo, cuando en 1820 estallaron revoluciones en Nápoles, Piemonte y Portugal, Austria restauró en sus tronos a los monarcas absolutos de los dos primeros Estados, en nombre de la Nueva Santa Alianza y por la fuerza de las armas. En 1820, cuando también estalló una revolución en España, y en contra del régimen constitucional por ella instalado, Francia intervino por medio de las armas en 1823, actuando por sí misma pero contando con el apoyo moral de Austria, Prusia y Rusia.

### La paz, el orden y el interés nacional

Estas acciones de la Santa Alianza revelan dos hechos. Una es la seria amenaza de guerra en cualquiera de estas situaciones. La disparidad de poder entre el Estado interventor y el objeto de la intervención —grupos revolucionarios que tenían que enfrentarse no sólo con sus propios compatriotas antirrevolucionarios, sino también con un ejército extranjero— era tal que daba a la intervención el carácter de una expedición punitiva más que el de una guerra.

El otro hecho a considerar es la determinación de la política de todas las naciones de proceder según conviniera a sus intereses nacionales, pese a que el lenguaje de la diplomacia del período haya hecho concesiones a las predilecciones místicas del Zar. Esto es particularmente obvio en las acciones de Gran Bretaña. Ni Castlereagh ni Canning —quien era marcadamente franco y elocuente a este respecto— se tomaron la molestia de ocultar que se guiaban por los intereses tradicionales de Gran Bretaña, limitados tan solo por el interés general en la paz y la seguridad. Tanto la intervención austriaca en Italia como su similar francesa en España fueron dictadas por tradicionales intereses nacionales. Esta conexión se demuestra por el hecho de que la política de intervenciones por parte de Austria y de Francia en los asuntos de sus vecinos sureños sobrevivió a la Santa Alianza por casi medio siglo.

Más importante aún, en vista de nuestra exposición, es la victoria que los intereses nacionales particulares obtuvieron por encima de los principios generales de la Santa Alianza cuando ambos se encontraron en conflicto. Esto sucedió en dos oportunidades: en 1821 y 1822, y en ambos casos Rusia propuso una intervención colectiva por parte de todos los miembros de la Alianza y con tal fin ofreció enviar un gran ejército ruso a la Europa Central y Occidental. Que Gran Bretaña se hubiera opuesto a semejante propósito es obvio, desde que ya hemos demostrado que los británicos habían retornado a su tradicional política de equilibrio de poder. Pero el que Gran Bretaña haya sido apoyada por Austria, el otro pilar de la Nueva Santa Alianza, es lo que demuestra el carácter ideológico de los principios de la Santa Alianza. Estos principios fueron invocados cuando parecían conceder una justificación moral a la política dictada por el interés nacional, pero fueron descartados al observarse que no se ganaba nada, en pro del interés nacional, al invocarlos.

La actitud de las potencias en 1821, cuando los griegos se alzaron contra el dominio turco, es muy instructiva al respecto. Esta es tam-

bién la única situación surgida durante la era de la Santa Alianza que contenta los gérmenes de una guerra general, y que en el siglo siguiente llevó una y otra vez al estallido real de la guerra. Los principios de la Nueva Santa Alianza sólo admitían una actitud frente a una revuelta nacional que se alzara en contra de su legítimo gobierno: éste debía recibir el apoyo más activo. Sin embargo, esta no era la respuesta que requería el interés nacional de la potencia más directamente afectada.

Rusia había sido la tradicional protectora de los súbditos del imperio otomano que profesaban el cristianismo ortodoxo. La posesión de Constantinopla era un sueño que desveló a los gobernantes de Moscú durante siglos. Por lo tanto, cuando estalló la revolución griega, el Zar de Rusia se inclinaba, en completa contradicción de los principios de la Nueva Santa Alianza, por declarar la guerra a Turquía. Por otra parte, Austria y Gran Bretaña no podían ver sin la misma desconfianza que habían sentido antes y que aún sentirían durante casi un siglo, la extensión del poder de Rusia a través de los Balcanes y el avance ruso hacia el Mediterráneo. Fueron estas condiciones las que unieron a Castlereagh, el oponente a la Nueva Santa Alianza, con el canciller austriaco Metternich, su ardiente defensor, con el propósito de disuadir a Rusia de que tomara medidas activas en apoyo de los insurgentes griegos. El que utilizaran exitosamente los principios de la Nueva Santa Alianza en contra de su autor es sólo un comentario irónico sobre las dificultades que debe enfrentar una política exterior basada sobre principios abstractos en lugar de reconocer claramente el interés nacional. Tal como sabiamente lo expresara Castlereagh: resulta bastante difícil en los asuntos internacionales mantener el equilibrio "entre naciones en conflicto".

En 1826, cuando finalmente el peligro de guerra entre Rusia y Turquía llegó a ser agudo, no fue la fenecida Santa Alianza quien lo impidió, sino la audaz jugada de Canning de llegar a un acuerdo con Rusia a fin de obligar a Turquía a hacer concesiones a los griegos, sin que Rusia obtuviera ventajas inmediatas de tales reformas internas. Después de la muerte de Canning ocurrió el acontecimiento que él había trabado satisfactoriamente: en 1828 Rusia le declaró la guerra a Turquía y lo tuvo a su merced. Es posible que el estallido de este conflicto se haya debido en parte a la decadencia de los estadistas británicos que sucedieron a Canning, pero ciertamente no se debió a la ausencia del gobierno internacional de la Santa Alianza.

La Santa Alianza fue, pues, un experimento de corta vida que en nada contribuyó al mantenimiento de la paz internacional. Como un gobierno internacional que imponía su autoridad sobre su esfera de dominio, sólo tuvo éxito por poco más de un quinquenio. En el momento de auge, en 1818, fue Friedrich Gentz, uno de sus arquitectos y su principal filósofo, quien señaló sus debilidades congénitas:

La objeción más fuerte al presente sistema radica en la obvia dificultad para mantener durante largo tiempo la combinación de los elementos heterogéneos que lo componen. Los intereses más divergentes, las tendencias más antagónicas, las más contradictorias pre-

dicciones y puntos de vista, y los pensamientos secretos se encuentran por el momento aislados y sumergidos en la acción común de una liga que se asemeja mucho más a una coalición creada con un propósito extraordinario, que a una alianza genuina basada en claros y permanentes intereses. Fueron circunstancias únicas las que dieron lugar a semejante liga; sería contrario a la naturaleza humana y a la naturaleza de las cosas que ella misma tomara el lugar de esa oposición por un cierto lapso y que rivalizara con la diversidad de situaciones, intereses y opiniones que siempre guían a un número de naciones independientes, cada cual y necesariamente con su propio y particular carácter y su plan de acción.<sup>4</sup>

Dos debilidades congénitas hicieron inevitable la temprana desaparición de la Santa Alianza. La primera fue la oposición diametral entre los dos principales miembros de la Alianza referente a lo que significaba en términos políticos concretos la tan declamada defensa del statu quo, en cuyo nombre todos se habían puesto de acuerdo, en abstracto, en que fuera el principio conductor de la justicia. Este significado quedaba determinado por el interés nacional de los Estados miembros, pero la Alianza podría actuar al unísono, como un cuerpo colectivo, sólo si dichos intereses coincidían accidentalmente; pero si ellos divergían, tal como debía ocurrir de tiempo en tiempo y como sucedió de manera permanente entre Gran Bretaña y Rusia, la Alianza ya no era una fuerza operativa.

La otra debilidad que afectó a la Santa Alianza fue el contraste entre el principio de justicia que los gobiernos de Prusia, Rusia y Austria convinieron fuera su guía en la acción política concreta, y la concepción de la justicia a la que se adhería la mayoría de los individuos que vivían bajo el dominio de la Santa Alianza. El conflicto entre los principios del gobierno legítimo y los principios del liberalismo y el nacionalismo hicieron que el funcionamiento del gobierno internacional, inspirado por aquellos, dependiera sobremanera del continuo uso de la fuerza armada para proteger y restaurar a las monarquías absolutas y a sus posesiones en todo el mundo.

Es materia de conjeturas el saber hasta qué punto un gobierno internacional habría podido desempeñar su cometido si todos los miembros hubiesen compartido las convicciones y el celo de Alejandro I de Rusia. La Santa Alianza no pudo prevalecer contra la oposición de algunos de sus miembros y de los pueblos sometidos a su autoridad. En la era de Castlereagh esta oposición dual se movió sin mantener contacto entre las líneas paralelas, por lo que su gobierno se abstuvo de participar activamente con las políticas de la Nueva Santa Alianza. Fue la gran innovación de Canning —favorecida por el incremento de la fuerza de los movimientos nacionales y liberales, y más tarde perfeccionada por su sucesor Palmerston—, el emplear dichos movimientos en provecho de los propósitos británicos, esto es, como pesas en los platillos del equilibrio del poder. Con una innovación tal, Canning introdujo

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 355.

en la política británica hacia el continente europeo lo que habría de ser el elemento dominante a través de todo el siglo XIX.

El gobierno internacional de la Santa Alianza carecía de cualquier tipo de organización permanente y sólo consistía, aparte de los efímeros comités de embajadores ya mencionados, en un cierto número de congresos internacionales convocados con el propósito de solucionar los problemas internacionales coyunturales. No obstante, se puede decir que la Santa Alianza fue un gobierno internacional en el verdadero sentido de la palabra. Una lista incompleta de los problemas tratados en el Congreso de Aquisgrán ilustrará sobre el amplio espectro de sus actividades gubernamentales: los reclamos de los príncipes alemanes que se encontraban con su soberanía intervenida en contra de los abusos de sus nuevos gobernantes; la petición del elector de Hesse de convertir su título en el de rey; la solicitud de la madre de Napoleón por la liberación de su hijo; las quejas del pueblo de Mónaco contra su príncipe; los reclamos de Bavaria y de la Casa de Hochberg a la sucesión en Baden; una disputa entre el duque de Oldenburg y el conde Bentinck sobre el señorío de Kiuppenhausen; la situación de los judíos en Prusia y Austria; el rango de los representantes diplomáticos; la supresión de la trata de esclavos y de los piratas de Berbería, y la cuestión de las colonias españolas.

#### El Concierto de Europa

En comparación con estas amplias actividades gubernamentales de la Santa Alianza, el siglo subsiguiente fue de retroceso. El espectáculo de un gobierno de las grandes potencias sesionando como un tribunal acerca de los asuntos del mundo no reapareció sino hasta 1919, cuando el Consejo de la Liga de Naciones reprodujo el papel que la Santa Alianza había llevado a cabo. Sin embargo el período que separa a la Alianza de la Liga no está exento de intentos *ad hoc* para solucionar los problemas internacionales a través de la acción concertada de las grandes potencias. Después de la desaparición de la Santa Alianza las grandes potencias continuaron asumiendo la responsabilidad para el arreglo de los problemas políticos que sin tal arreglo bien hubieran podido llegar a convertirse en guerras. Esta realidad se evidenció en un número de conferencias que se enfrentaron con problemas que ponían en peligro la paz, tales como la cuestión belga a principios de la década de 1830, la cuestión de Oriente a principios de los años 1850 y nuevamente en 1878, y los problemas del África a comienzos del siglo XX. Esta era la responsabilidad común a las grandes potencias en pro del mantenimiento de la paz mundial, que operaba mediante conferencias *ad hoc* y que ha sido generalmente conocido como el Concierto de Europa, al que apeló en vano Sir Edward Grey en las vísperas de la primera guerra mundial.

El Concierto de Europa difería de un genuino gobierno internacional en dos aspectos. Por un lado, no se hallaba institucionalizado; no había ningún convenio entre las grandes potencias a fin de reunirse



regularmente, o tan solo reunirse; ellas decidían encontrarse cuando la situación internacional parecía demandar una acción concertada. Por otra parte, el Concierto de Europa ya no estaba animado, como lo hemos observado,<sup>3</sup> por un fuerte consenso moral que pudo haber neutralizado los conflictos y proporcionado las normas que permitieran acciones y juicios comunes. La resquebrajadura entre el nacionalismo y la legitimidad, que la revolución francesa había abierto, también se mantuvo durante todo el siglo XIX. Algunas veces se estrechaba, también se ensanchaba, pero nunca se cerró. Sólo al concluir la primera guerra mundial triunfó el principio nacional, lo que condujo a la condena de las monarquías de la Europa Central y Oriental.

Sin embargo, y pese a la carencia de un sostenido consenso moral, de un gobierno institucionalizado por medio de conferencias, sin mencionar uno organizado, el Concierto de Europa fue bastante exitoso en la preservación de la paz general durante los noventa años de su existencia. La única guerra internacional de importancia ocurrida durante este período, el conflicto localizado en Crimea de 1854 a 1856, se debió a una serie de accidentes, de tal manera que si alguno de ellos no hubiera sucedido la guerra no habría estallado. El Concierto de Europa ya se había puesto de acuerdo en la fórmula para mantener la paz, pero un retraso de veinticuatro horas en su transmisión cambió el panorama.

¿A qué se debió el éxito del Concierto de Europa en impedir las guerras generales? Deben mencionarse tres factores. Si bien es cierto que en este período de la historia el consenso moral de la comunidad europea subsistía como un débil eco, por otra parte se veía fortalecido por el clima humanitario y moral de la época. Tal como hemos visto,<sup>4</sup> la configuración política favorecía la expansión en espacios políticamente vacíos a fin de suavizar los conflictos de intereses. Por último, aunque no por ello menos importante, ese lapso de la historia fue testigo de una sucesión de diplomáticos brillantes y estadistas que sabían cómo hacer la paz, cómo mantenerla y cómo limitar las guerras tanto en tiempo como en objetivos. El significado de esta extraordinaria lección será examinado en otro punto de este libro.

## LA LIGA DE NACIONES

Al llegar a su término la primera guerra mundial tiene lugar el comienzo de una nueva época en la historia del gobierno internacional. La Liga de Naciones mostró en sus funciones una gran semejanza con la Santa Alianza. En su organización, sin embargo, se verificó una radical desviación del experimento que lo había precedido una centuria antes.

## Organización

La Liga de Naciones, en contraste con la Santa Alianza, era una organización real que tenía una personería legal, órganos y agentes propios. Sus órganos políticos eran la Asamblea, el Consejo y el Secretariado Permanente. La Asamblea estaba compuesta por representantes de todos los Estados miembros. Tanto en la Asamblea como en el Consejo cada Estado tenía un voto, y se requería la unanimidad de todos los miembros presentes para las decisiones políticas, incluyendo a aquellas concernientes a la prevención de la guerra.<sup>5</sup> Las principales excepciones eran el artículo 15, párrafo 10,<sup>6</sup> y la norma de que en las decisiones concernientes al arreglo de disputas internacionales las partes en la cuestión no debían participar con su voto.

El Consejo consistía en miembros de dos clases: los permanentes y los no permanentes. Todas las grandes potencias que pertenecieron durante algún tiempo a la Liga fueron miembros permanentes: originalmente Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón, a los que con posterioridad se agregaron Alemania y la Unión Soviética. Los miembros no permanentes fueron cuatro originalmente y su número se incrementó progresivamente hasta que en 1936 el Consejo comprendía a once miembros no permanentes. En un principio los miembros permanentes eran tantos como los no permanentes, pero desde 1922 estos últimos fueron convirtiéndose en una mayoría por sobre los permanentes. En 1939, después de que Italia, Alemania y Japón se hubieran retirado, y de que la Unión Soviética hubiera sido expulsada, el Consejo comprendía a dos miembros permanentes (Francia y Gran Bretaña) y once miembros no permanentes.

Es importante destacar, en vista de la distribución del poder entre las naciones grandes y las pequeñas, que no era la relación numérica lo que contaba sino la membresía permanente en el Consejo. En virtud de ella, en conjunción con la regla de la unanimidad, las grandes potencias podían estar seguras de que el Consejo no tomaría decisiones sin el consentimiento de todos. Más aún, la distribución del poder de voto en un organismo internacional nunca se expresa de manera com-

<sup>3</sup> Cf. el énfasis que puso la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre los principios de unanimidad en la Opinión Consultiva para lo concerniente al artículo 3, párrafo 2, del Tratado de Lausana (frontera entre Turquía e Iraq): "En un cuerpo... cuya misión es trabajar con cualquier tema que 'caiga dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecte la paz mundial' es natural y aun necesario observar el cumplimiento de la regla de la unanimidad. Solamente si las decisiones del Consejo cuentan con el apoyo de un consenso unánime de las potencias que lo integran, éste tendrá el grado de autoridad que debe tener el propio prestigio de la Liga se vería comprometido si se admitiera que, en ausencia de una expresa disposición al efecto, las decisiones sobre cuestiones importantes fueran tomadas por simple mayoría. Más aún, es difícil concebir que aquellas resoluciones sobre cuestiones que afecten la paz mundial pudieran adoptarse en contra de la voluntad de los miembros del Consejo que, aunque en minoría, en virtud de su posición política deberían cargar con la mayor parte de las responsabilidades y consecuencias de esas resoluciones". (P.C.I.J. Series B, N.º 12, pag. 29)

<sup>4</sup> El texto puede consultarse en la nota siguiente.

<sup>5</sup> Véase el capítulo 16, apartado "Destrucción de la moral internacional".

<sup>6</sup> Véase el capítulo 21, apartado "Desaparición de la frontera colonial".

pleta; ninguna gran potencia estará sola en una votación a favor o en contra de una determinada medida si no quiere aparecer aislada, ni ningún grupo de grandes potencias asume el riesgo de ser derrotada si no desea hallarse en minoría en una cuestión particular. La mayoría de los Estados pequeños y medianos dependen económica, militar y políticamente del apoyo de una gran potencia, por lo que difícilmente un Estado en tales condiciones votará en contra de una gran potencia, máxime si ésta ha pedido a la pequeña nación que atienda a sus consejos. De esta manera toda gran potencia controlaba cierto número de votos de los pequeños y medianos miembros de la Liga. En alguna cuestión importante Francia podía contar con los votos de Bélgica, Checoslovaquia, Yugoslavia, Rumania y —por más de una década— de Polonia. Gran Bretaña, a su vez, sabía que tendría los votos de sus dominios, de los países escandinavos y de Portugal.

Esta influencia dirigente de las grandes potencias, independientemente de la estructura legal de la organización, actuó en la Liga de Naciones acompañada por un brillante liderazgo intelectual de los representantes de algunas naciones pequeñas y medianas. Estos representantes ejercieron una influencia fuera de toda proporción sobre los trabajos de la Liga, e independientemente del poderío de sus países. La Asamblea era el escenario principal de semejante liderazgo. En contraste con la Asamblea General de Naciones Unidas, la Asamblea de la Liga de Naciones tenía la autoridad para tomar decisiones obligatorias no sólo con respecto a asuntos de rutina o cuestiones de importancia secundaria sino también en lo concerniente a problemas políticos tales como las medidas en torno al mantenimiento de la paz.<sup>9</sup> La Asamblea de la Liga de Naciones jugaba el papel de un verdadero parlamento donde el liderazgo caía muchas veces sobre el representante mejor calificado, independientemente del poder e incluso sin tener en cuenta los intereses de su propio país.

Pero este liderazgo llegaba a su fin cuando comenzaban a hacerse sentir los intereses vitales de las grandes potencias. En las grandes crisis de la Liga, el liderazgo de las grandes potencias se afirmaba. Cuando en un conflicto de primera importancia política, tales como la guerra italo-etíope o la guerra civil española, divergían las actitudes de algunas de las pequeñas y grandes potencias, casi obligatoriamente triunfaban las de las últimas. Esta preponderancia de las grandes potencias en la escena internacional es un hecho, así como lo es la de las grandes organizaciones económicas en la sociedad nacional. Ningún arreglo legal o ardid organizado puede anular las consecuencias políticas de esta disparidad, so pena de destruir la propia preponderancia del poder. Así fue que en la Liga, las pequeñas naciones disfrutaron de la mayor oportunidad para alcanzar influencia y actuar de modo inde-

<sup>9</sup> Véase el artículo 3, párrafo 3, del Pacto: "La Asamblea debe tratar cualquier asunto que caiga dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecte la paz mundial". Véase también el artículo 15, párrafos 9 y 10: "El Consejo podrá someter cualquier caso de disputa sujeto a este artículo a la Asamblea. La disputa será elevada a requerimiento de cualquiera de las partes, siempre que ese requerimiento se realice dentro de los catorce días posteriores a la elevación de la disputa al Consejo."

pendiente, modo que nunca antes lograron en la historia moderna. Pero el gobierno internacional de la Liga de Naciones, al menos en la esfera de la alta política, fue un gobierno de las grandes potencias.

#### **Doble significado del statu quo: Francia vs. Gran Bretaña**

¿Cuáles eran los principios de justicia que el gobierno internacional de la Liga de Naciones procuraba llevar a cabo? Esta pregunta ha encontrado una respuesta simbólica en que los 26 artículos del Pacto de la Liga eran idénticos a los primeros 26 artículos de los tratados de paz que concluyeron los problemas surgidos de la primera guerra mundial. Así, desde sus inicios fue obvia la íntima conexión existente entre la Liga de Naciones y el statu quo de 1919. Las disposiciones del Pacto hacían explícita en términos legales dicha conexión; ya el Preambulo se refiere al "derecho internacional como la norma de conducta actual entre gobiernos", y a "un escrupuloso respeto por todas las obligaciones surgidas de un tratado". El artículo 10 convierte a la Liga de Naciones en la defensora del statu quo territorial de 1919 y establece la obligación legal de los miembros de "respetar y preservar en contra de la agresión externa la integridad territorial y la existencia independiente de todos los miembros de la Liga". Todas las disposiciones de los subsiguientes artículos que conciernen al arreglo de las disputas y a su imposición deben leerse a la luz de lo estipulado en el artículo 10, puesto que allí se formula la norma a la cual deberán atenerse los órganos de la Liga para evaluar los reclamos y conducta de las naciones y para encontrar métodos factibles para enfrentar una amenaza a la paz.

Ciertamente que los arquitectos del Pacto trataron de evitar que la Liga sufriera el estigma de una identificación completa con el statu quo de 1919. Para ello incluyeron en el artículo 19 una disposición acerca del cambio pacífico. Pero ya hemos señalado con anterioridad la debilidad intrínseca de esta medida, que fue letra muerta desde su nacimiento. Pero aun aparte de sus defectos intrínsecos, el artículo 19 se desvanece si se observa el aislamiento en que se halla dentro de la estructura del Pacto y si se lo compara con la conexión orgánica que el artículo 10 mantiene con los tratados de paz de 1919, por una parte, y con las disposiciones en pro del mantenimiento de la paz e imposición de sus decisiones expresadas en los artículos 11 a 16 del Pacto; por otra parte, debemos asumir que el artículo 19 era poco más que una concesión verbal al hecho innegable del cambio. Tanto por su origen como por su ley fundamental, era inevitable que la Liga, identificada con los tratados de paz de 1919, actuara y juzgara como un defensor del statu quo.

El estatuto de 1919 se basaba en dos principios: la incapacidad permanente de Alemania para sostener una guerra y el principio de la autodeterminación de las naciones. Sin embargo, ya desde sus inicios las dos naciones principalmente responsables de la política de la Liga, Gran Bretaña y Francia, interpretaron estos dos principios de manera muy distinta y trataron de adaptar la política de la Liga a sus respec-

tivas interpretaciones. Para Francia, la incapacidad permanente de Alemania para ir a la guerra era el sinónimo de la preponderancia permanente de Francia sobre el continente europeo. Para Gran Bretaña, esa incapacidad alemana no era incompatible con un retorno de Alemania a la categoría de gran potencia dentro de ciertos límites, para que al menos existiera nuevamente una semejanza del equilibrio de poder sobre el continente europeo.

Francia veía en la Liga de Naciones una especie de policía internacional que añadiría su poderío a la fuerza militar francesa a fin de mantener el statu quo de 1919. Gran Bretaña, en cambio, consideraba a la Liga como una especie de cámara de compensación donde se reunirían los estadistas de todo el mundo para discutir sus problemas comunes y buscar un acuerdo por medio de un compromiso. Finalmente, Francia utilizó el principio de la autodeterminación nacional como un arma política con la cual fortalecer a sus aliados de la Europa del este en contra de Alemania. Gran Bretaña vio en esto un principio factible de aplicación universal, al menos en el continente europeo, que también podía emplearse para fortalecer a Alemania a expensas de los aliados de Francia.

En el fondo de estas interpretaciones divergentes de reglas de justicia y de principios políticos encontramos nuevamente el modelo básico de la política internacional. Francia subordinaba toda su política como uno de los miembros dirigentes del gobierno internacional de la Liga de Naciones a su anhelo de mantener el statu quo de 1919, el cual se identificaba con la hegemonía de Francia sobre el continente europeo. Gran Bretaña pensaba que podía recuperar esa influencia que había ejercido durante el siglo XIX sobre los asuntos europeos. Encaminada a este fin, trató de restaurar la configuración del poder que existía durante ese período: un equilibrio de poder en Europa con Gran Bretaña como su "mantenedor". Por lo tanto, su política, tal como la del otro miembro principal de la Liga, se dirigió a socavar el statu quo de 1919 —claro que dentro de los límites manejables que Gran Bretaña determinara—. Este objetivo de la política exterior británica sólo podía obtenerse mediante el debilitamiento de Francia.

Pese a todo ello, el conflicto entre las concepciones y las respectivas políticas británica y francesa no desquició a la Liga de Naciones, como lo hizo en la Santa Alianza la oposición entre Gran Bretaña y Rusia. Más bien condujo a una progresiva parálisis en las actividades políticas de la Liga y a su incapacidad para tomar determinadas acciones contra las amenazas al orden y a la paz internacional. Culminó con el triunfo de la concepción británica sobre la francesa. La distribución de poder entre Gran Bretaña y Francia fue la principal responsable de este resultado.

El margen de la superioridad francesa comenzó a reducirse a mediados de los años veinte, a medida que crecía el poderío alemán, primero lento e imperceptiblemente, y luego —después del ascenso de Hitler al poder— con una rapidez cada vez mayor. En 1919 Francia había tratado de separar la orilla izquierda del Rhin de Alemania, y buscó suscribir tratados de alianza con Gran Bretaña y Estados Unidos,

pero no obtuvo nada de esto. Tan sólo logró dos adiciones a su propio poderío militar, las cuales sirvieron meramente para ocultar su debilidad intrínseca en comparación con la potencialidad alemana. Uno de estos agregados consistió en las alianzas con Checoslovaquia, Polonia y Rumania y en un tratado de amistad con Yugoslavia. Pero estos aliados eran, en el mejor de los casos, potencias medianas; a algunos, si es que no a todos, se les daba mayor valor del que en realidad tenían y no podía contarse con ellos para actuar al unísono. La otra adición fueron los tratados de Locarno de 1925, que pusieron a la frontera franco-germana bajo la garantía conjunta de Gran Bretaña e Italia. Pero Francia fue incapaz de lograr una garantía similar para la frontera germano-polaca, ni de ganarse el apoyo británico para un sistema automático de seguridad colectivo que hubiera cerrado algunos huecos abiertos por el Pacto de la Liga de Naciones.<sup>10</sup>

Bajo tales condiciones de poder hegemónico en el corto plazo y de incurable debilidad en el largo plazo, Francia comenzó a seguir a Gran Bretaña en la Liga desde mediados de la década del veinte, al principio de modo dubitativo, y en los años treinta ya sin otra alternativa.<sup>11</sup> Por lo tanto, debido a su propia indecisión y a su ahora aparente debilidad, Francia ya no estaba capacitada para buscar por sí misma los medios para llevar a cabo las disposiciones del Pacto según el cual la Liga debería haber desempeñado el papel de un gobierno internacional en pro del mantenimiento del orden internacional y de la prevención de la guerra. Francia por sí sola no tenía el poder necesario para llevar a cabo esa función en la Liga. Gran Bretaña no tenía interés en que ello ocurriera, porque tal papel hubiera significado la perpetuación de la supremacía francesa sobre el continente europeo, supremacía a la que Gran Bretaña estaba resuelta a poner fin. De este modo las concepciones y políticas británicas dejaron su huella sobre las actividades gubernamentales de la Liga de Naciones.

### Tres debilidades de la Liga de Naciones

No por ello queremos decir que la Liga de Naciones no ejerció importantes funciones gubernamentales. La Liga administró dos territorios: la cuenca del Sarre y la ciudad de Dantzig. También gobernó indirectamente —ajustándose a lo prescrito en el artículo 22 del Pacto— más que de otra forma, los territorios bajo mandato.<sup>12</sup> Sin embargo, cuando

<sup>10</sup> Véase en este mismo capítulo el apartado "Debilidades estructurales".

<sup>11</sup> Esta tendencia sólo se interrumpió por un breve período en 1934, cuando el ministro de Relaciones Exteriores francés Barthou preparó el terreno para una alianza militar con la Unión Soviética, la que ninguno de sus sucesores se atrevió a implementar. La política exterior de Laval, aunque fuertemente antibritánica y favorable a un entendimiento con las potencias del Eje, era idéntica a la británica que había mimado el statu quo de 1919.

<sup>12</sup> Cf. las siguientes disposiciones del artículo 22: "A aquellas colonias y territorios que como consecuencia de la última guerra hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que anteriormente los gobernaban y que se encuentran habitados por pueblos aún no capaces de sostenerse por sí mismos bajo las arduas

se trató de mantener el orden internacional y de preservar y restaurar la paz, gobernó sólo en raras oportunidades, cuando los intereses de las grandes potencias que eran miembros no se hallaban afectados o cuando los intereses comunes de los miembros más influyentes parecían requerirlo.

La Liga de Naciones no actuó como un gobierno internacional cuando en 1920 Polonia se apoderó de Vilna, la antigua capital lituana, puesto que tal violación del derecho internacional fue cometida por el más fuerte aliado de Francia, y porque la Unión Soviética se oponía a la intervención de la Liga. Pero en 1925 una incipiente guerra entre Grecia y Bulgaria fue fácilmente detenida por el presidente del Consejo de la Liga, quien envió un telegrama a las partes demandando la inmediata cesación de las hostilidades. En este caso se vio activamente apoyado por Francia y Gran Bretaña, que actuaron al unísono y emplearon su influencia, en particular para detener toda acción ofensiva de Grecia.

La Liga de Naciones se rehusó a proceder cuando Italia ocupó en 1923 la isla griega de Corfú. Nada hizo que pareciera siquiera una imposición cuando Japón invadió Manchuria en 1931, ni cuando en 1937 invadió territorio propiamente chino. Tampoco hizo nada la Liga a fin de prevenir o detener la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935), salvo el recomendar un embargo de armas. Desde 1935, la Liga no se preocupó de hacer efectivo el mantenimiento de su autoridad en el territorio de Dantzig, ni tampoco hizo nada para encarar las continuas violaciones del tratado de Versalles por parte de Alemania. La actuación de la Liga con respecto al ataque italiano contra Etiopía en 1935-36 no podía haber sido más inefectiva aun si así lo hubiera querido, como hemos visto.<sup>14</sup> Entre 1936 y 1939 la Liga no hizo nada para controlar los efectos internacionales de la guerra civil española. Sin embargo, en diciembre de 1939 expulsó a la Unión Soviética basándose en su ataque contra Finlandia. Esta fue la última —aparte de las sanciones contra Italia— y la más drástica de las acciones políticas de la Liga.

La Liga de Naciones no evitó ninguna guerra de importancia y fue ineficaz para mantener el orden internacional. Las razones de este

condiciones del mundo moderno, debe aplicárseles el principio de que el bienestar y desarrollo de tales pueblos implica una sagrada misión de la civilización, a la que debe contribuir este Pacto.

"El mejor método para dar fuerza efectiva a este principio consiste en que el tutelaje de tales pueblos sea confiado a las naciones avanzadas que, en virtud de sus recursos, experiencia o ubicación geográfica, puedan asumir mejor esta responsabilidad y que estén dispuestas a aceptarla; este tutelaje será ejercido por ellas como mandatarias en nombre de la Liga...

"En cada caso de mandato, el mandatario deberá rendir al Consejo un informe anual sobre el territorio confiado a su cargo.

"El grado de autoridad, control o administración que ejercerá el mandatario, si no previamente acordado por los miembros de la Liga, deberá ser explícitamente definido en cada caso por el Consejo.

"Se constituirá una Comisión Permanente para recibir y examinar los informes anuales de los mandatarios y para aconsejar al Consejo en todos los asuntos relativos a la observancia de los mandatos."

<sup>14</sup> Véase el capítulo 24, apartado "La guerra italo-etíope".

fracaso, además de la preponderancia de la concepción británica sobre la francesa, son triples: constitucionales, estructurales y políticas.

#### Debilidades constitucionales

El Pacto de la Liga de Naciones no proscribió a la guerra como tal. Los miembros de la Liga no podían ir a la guerra bajo ciertas condiciones. Pero de la misma forma, en ausencia de esas condiciones, estaban en libertad de ir a la guerra. De esta manera, el Preámbulo del Pacto estipulaba "la aceptación de obligaciones<sup>14</sup> para no recurrir a la guerra". El artículo 12 establecía que los miembros no "recurrirán a la guerra hasta tres meses después del fallo de los árbitros...". En virtud del artículo 13, párrafo 4, los miembros estaban de acuerdo en "que ellos no acudirán a la guerra en contra de un miembro de la Liga que consienta" en llevar la disputa a una decisión judicial. Por último, de acuerdo con el artículo 1, párrafo 6, "si un informe del Consejo es unánimemente aprobado por los miembros de ese órgano, aparte del de los representantes de una o más de las partes en la disputa, los miembros de la Liga acuerdan que no irán a la guerra contra cualquier parte en el diferendo que cumpla con las recomendaciones del informe".

Sólo las dos últimas disposiciones contienen una prohibición sin reservas de ir a la guerra. Tal como señaló Jean Ray: "Estamos convencidos de que esta timidez de los autores del Pacto tuvo serias consecuencias y puso en peligro el nuevo sistema que trataron de erigir. En realidad, y puesto que la opinión contraria no se expresó claramente, quedó tácitamente admitido que la guerra es una solución, la solución normal de los conflictos internacionales. Estas obligaciones, como parte del derecho, se presentaban sólo como excepciones; la regla implícita era recurrir a la guerra".<sup>15</sup> Incluso si los miembros hubieran respetado las disposiciones del Pacto, habrían encontrado en la ley fundamental de la Liga un instrumento para prevenir algunas guerras y legalizar otras más.

#### Debilidades estructurales

Estas debilidades constitucionales, pese a todo, no afectaron las actividades de la Liga puesto que ésta no alcanzó el nivel fijado por su Constitución. Por otra parte, las debilidades estructurales de la Liga tuvieron una incidencia directa sobre su fracaso en impedir aquellas guerras que ocurrieron bajo su jurisdicción. Esta debilidad consistió en el contraste entre la distribución del poder dentro de la Liga y su distribución a todo lo ancho del mundo.

<sup>14</sup> Distinguiendo, por contraste, de "la obligación". El texto francés (*certaines obligations*) es más enfático al respecto.

<sup>15</sup> *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Sirey, Paris, 1930, págs. 73-74.

La estructura de la Liga era de neta preponderancia europea en una época en que los principales factores de la política internacional no eran predominantemente europeos. Las dos grandes potencias que la dominaron a su turno, Francia y Gran Bretaña, eran europeas, mientras que la única gran potencia no europea miembro de la Liga era Japón. De las dos naciones que ya en los años veinte eran las más poderosas del orbe, Estados Unidos nunca fue miembro, y la Unión Soviética sólo permaneció en la Liga durante los años de su declinación, entre 1934 y 1939.

Ciertamente que de los 31 miembros originales sólo 10 eran europeos, y de las 13 naciones que se le unieron más tarde sólo 7 lo eran; pero los números no expresan cabalmente la realidad. Una organización internacional cuyo principal propósito radica en el mantenimiento del orden y de la paz internacionales no necesita ser universal en el sentido de que todas las naciones del mundo pertenezcan a ella; sin embargo, debe ser universal en el sentido de que todas las naciones poderosas que puedan perturbar la paz estén bajo su jurisdicción.

Por lo tanto, el artículo 17 del Pacto trató de hacer universal la jurisdicción de la Liga prescindiendo de su membresía. Dio autoridad a la Liga en el caso de un diferendo entre dos Estados aunque uno de ellos o ambos no pertenecieran a la Liga, para invitar a los no miembros a "aceptar las obligaciones de la membresía en la Liga con el propósito de resolver tales disputas bajo las condiciones que el Consejo considere justas... Si uno de los Estados invitados se rehusara a aceptar las obligaciones implícitas en la membresía y recurriera a la guerra en contra de uno de los miembros de la Liga", le serán aplicadas las sanciones previstas en el artículo 16. "Si ambas partes de la disputa... se rehúsan a aceptar las obligaciones propias a los Estados miembros... el Consejo podrá tomar aquellas medidas, y hacer las recomendaciones necesarias para prevenir las hostilidades y que resulten en el arreglo de la disputa".

Este último párrafo del artículo 17 se esforzaba en convertir a la Liga de Naciones en un gobierno mundial dedicado a la preservación de la paz. La factibilidad de un gobierno semejante debía depender, nuevamente, de la distribución de poder entre los miembros de la Liga actuando al unisono y de aquellos Estados sobre los cuales habrían de ejercerse las funciones gubernamentales. La Liga no tendría dificultad en prevalecer sobre dos Estados pequeños o medianos. Pero suponíamos que hubiese surgido un diferendo entre un miembro de la Liga, por una parte, y la Unión Soviética o Estados Unidos o ambos por la otra; o entre estas dos potencias entre 1919 y 1934, cuando ninguno de estos países era miembro de la Liga. Bajo tales circunstancias, el intento de imponer la voluntad de la Liga a la Unión Soviética o a Estados Unidos o a ambos hubiera resultado en una guerra mundial entre los miembros de la Liga y una o dos de las naciones potencialmente más poderosas sobre la Tierra, con un número de naciones no miembros que se unirían a esos países o bien permanecerían neutrales. El intento de preservar la paz en escala universal habría conducido a una

guerra también a escala universal.<sup>16</sup> De este modo, la pertenencia de algunas grandes potencias y la no membresía de otras tantas llevó a la Liga a ser una fuerza exangüe como para mantener la paz a escala mundial.

Esta carencia de universalidad en la membresía de las grandes potencias nos señala también la razón fundamental del fracaso de la política francesa e inglesa en el período que medió entre las dos guerras mundiales, pues ambas eran políticas anacrónicas. Las de Francia quizás hubieran tenido éxito durante la era de Luis XIV, ya que entonces las pesas principales en el equilibrio de poder se hallaban ubicadas en la Europa Central y Occidental y la preponderancia que Francia obtuvo en 1919 le hubiera conferido una gran oportunidad para establecer su hegemonía de modo permanente sobre el continente. Pero después que Rusia se convirtió en uno de los principales factores en el equilibrio de poder y que Napoleón comprendió que la hegemonía sobre el continente europeo significaba muy poco si los recursos de la Europa Oriental y de la mayor parte de Asia eran neutrales u hostiles, los brillantes diplomáticos franceses tomaron buena nota de estos hechos para tundar la política exterior francesa sobre estrechas ligas con Rusia en las dos décadas que precedieron a la primera guerra mundial. Sus sucesores en el período entre las dos guerras basaron sus esperanzas en un sistema de alianzas con los países balcanizados de la Europa Central y Sudoriental, un pobre sustituto de la "gran alianza" con Rusia. Obsesionados por el temor de la revolución, tal como lo estaban los aristócratas franceses después de 1789, se hallaban dispuestos a cometer un suicidio nacional antes que a doblegarse ante la lógica de una nueva configuración internacional.

La política exterior británica de este período era tan anacrónica como la francesa. Gran Bretaña era intrínsecamente tan débil con respecto al continente europeo como Francia lo era con respecto a Alemania. El papel que Rusia jugaba en relación con Francia era similar al que Estados Unidos y, en mucho menor grado, Japón, ejercían con respecto a Gran Bretaña. Una política que había sido exitosa en tiempo de Disraeli estaba condenada al fracaso en la era de Stanley Baldwin. Durante todo el siglo XIX la retaguardia británica había permanecido bien asegurada; la Marina Real controlaba los mares sin oponentes. Pero en los años treinta surgieron otras potencias navales, una de ellas la mayor potencia sobre el orbe. Además, el aeroplano llevó a las islas británicas mucho más cerca del continente que antes. Estas condiciones permitían dos alternativas a la política exterior británica: o bien colocar su peso de modo permanente sobre ese platillo de la balanza de poder europeo donde los intereses británicos de largo alcance parecían estar más seguros, o si no convertirse en la punta de lanza de la política americana en Europa.<sup>17</sup> Lo que Gran Bretaña no podía hacer era

<sup>16</sup> El lector recordará que esta situación es idéntica a la que resulta de la estricta aplicación de la seguridad colectiva; véanse los esquemas del capítulo 24.

<sup>17</sup> Vale la pena señalar que desde fines de la segunda guerra mundial, Gran Bretaña ha llevado adelante estas dos políticas exteriores simultáneamente.

continuar en su política de "espléndido aislamiento". Y eso fue lo que hizo.

Quedará como una cuestión siempre discutida determinar si Francia y Gran Bretaña tuvieron alguna vez una verdadera opción frente a las políticas que siguieron la Unión Soviética y Estados Unidos. Pero lo que está fuera de duda es que un gobierno internacional cuyos miembros directivos, fuese por elección o por necesidad, seguían políticas tan dispares con respecto a la verdadera distribución de poder en el mundo, jamás tuvo una oportunidad para desenvolverse.

### Debilidades políticas

Esto hubiera sido exacto aun bajo el supuesto de que la Liga de Naciones hubiese sido capaz de actuar como una unidad frente a una amenaza de guerra de grandes proporciones. Pero en la realidad este supuesto nunca llegó a concretarse, los divergentes intereses nacionales de las grandes potencias prevalecieron por encima de los principios de justicia definidos por la Liga en los términos del statu quo. En 1921, inmediatamente después de la primera guerra mundial, los cuatro miembros permanentes del Consejo de la Liga aún podían actuar al unísono con respecto a problemas políticos de relativa importancia, tales como la fortificación de las islas Aaland, lo que involucraba a Suecia y a Finlandia; y la partición de la Alta Silesia, cuestión que daba pie a diferencias entre Alemania y Polonia. Pero después de estos promisorios comienzos, la Liga se vio imposibilitada de actuar en forma colectiva en asuntos de mayor importancia no sólo por el conflicto entre Francia y Gran Bretaña sino por las políticas divergentes y generalmente antagónicas de las grandes potencias.

Después que Alemania ingresó a la Liga en 1925, continuó la política destinada a minar el statu quo de Versalles, empleando para ello el principio de la autodeterminación nacional como el explosivo con el cual destruir los fundamentos del statu quo territorial. Esta política, opuesta a la de Francia y a la de sus aliados orientales, apuntó, al principio subrepticamente y de manera abierta después, a concluir con su preponderancia sobre el continente europeo. Y añadido al principio de la autodeterminación nacional, Alemania empleó el doble temor de la revolución bolchevique y del imperialismo ruso, que obsesionaba a las potencias occidentales, como un arma para fortalecer su propia posición. Así, Alemania se ofrecía alternativamente como un baluarte contra el bolchevismo mientras amenazaba aliarse con la Unión Soviética, con lo que pudo extraer concesiones de los poderes occidentales, aislar a Polonia de Francia y paralizar a la Liga.

Italia, por su parte, siguió en los años veinte una política bastante similar a la de Gran Bretaña. Le complacía el regreso de Alemania, dentro de ciertos límites, como un medio para debilitar a Francia y a sus aliados orientales, especialmente a Yugoslavia. Cuando en los años treinta ya se hizo obvia la impotencia de la Liga, Italia usó a Alemania como ésta había usado a la Unión Soviética: alternativamente como

una amenaza común y como un socio oculto, e inició una abierta puja con Francia y Gran Bretaña por el dominio del Mediterráneo.

La Unión Soviética se encontraba tan aislada dentro como fuera de la Liga. Su poderío potencial como nación y su respaldo a la revolución mundial la convertían en una doble amenaza para las potencias occidentales, por lo que le resultó imposible unirse a Francia y Gran Bretaña en una acción común en ninguna de las grandes crisis de 1934 a 1939, con la excepción de las sanciones contra Italia. En todas estas crisis, las potencias occidentales y la Unión Soviética se hallaron en campos opuestos. Ni aun en 1939, cuando Alemania amenazaba a ambos, pudieron ponerse de acuerdo en una acción preventiva común. En cambio, cada parte trató de desviar el amenazante golpe hacia el lado opuesto. Fue sólo la locura de Hitler de emprender la guerra contra ambos bloques al mismo tiempo lo que consiguió hacerlos aliados.

Finalmente, Japón, dolorido por la inferioridad que le habían impuesto los tratados de 1922, se preparaba para el momento en el cual pudiera establecer su propia hegemonía en el Lejano Oriente; pero sólo podía hacerlo si lograba desalojar a Gran Bretaña y a Estados Unidos de sus posiciones en el Lejano Oriente, además de "cerrar la puerta" a China, pues como objetivo de tradicional política aquellas naciones insistían en mantenerla abierta para todos. Así pues, cuando Japón dio el primer paso hacia el establecimiento de su imperio en el Extremo Oriente, al invadir Manchuria en 1931, era inevitable que chocara con Francia y Gran Bretaña, los miembros dirigentes de la Liga de Naciones. No deja de ser irónico que para establecer su imperio, Japón hiciera uso del mismo principio de autodeterminación nacional que había llevado a Francia y Gran Bretaña a establecer su dominio en la Liga. Y ahora se empleaba para reunir a las razas de color del Lejano Oriente en contra del colonialismo de los dirigentes de la Liga. Sin embargo, ni cuando Japón pertenecía a la Liga ni después de su retiro en 1932 Gran Bretaña se sintió lo suficientemente fuerte como para conducir a la Liga en una efectiva acción colectiva a fin de detener a la agresión japonesa contra China.

La capacidad de la Liga de Naciones para prevenir la guerra radicaba en la unidad de sus miembros, particularmente de las grandes potencias. En virtud del principio de unanimidad, cualquier miembro de la Liga, con excepción de las partes en una disputa, podía vetar una decisión por medio del voto en contra de una moción para actuar. Y dadas las políticas antagónicas seguidas por los miembros dirigentes de la Liga, la misma posibilidad de un veto impedía incluso los intentos de una acción colectiva. Solo un principio superior de justicia podría haber hecho posible una acción semejante, pero como hemos visto, tales principios coexisten en forma abstracta con la defensa colectiva del statu quo en contra de los vencidos en la primera guerra mundial y con la autodeterminación de las naciones.

Confrontados con una situación política que requería una acción concreta, estos principios abstractos se transformaron en justificaciones ideológicas de las políticas diversas que seguían naciones diversas. De tal modo, estos abstractos principios de justicia en vez de propor-

cionar niveles de criterios comunes y normas para la acción común, fortalecieron tanto la anarquía internacional como las políticas antagónicas de naciones individuales. La incapacidad de la Liga de Naciones para mantener el orden y la paz internacionales fue, pues, el inevitable resultado del influjo que la ética y la política de naciones soberanas pudieron mantener sobre los objetivos morales y políticos del gobierno internacional de la Liga de Naciones.

## 28

---

### Gobierno Internacional: Naciones Unidas

A los efectos de comprender las funciones constitucionales y la real manera de operar de Naciones Unidas, es preciso distinguir con claridad las disposiciones constitucionales de la Carta del modo en que los organismos de Naciones Unidas, sometidos a la presión de circunstancias políticas imprevistas, han cumplido verdaderamente las funciones que les asigna la Carta. El gobierno de Naciones Unidas, al igual que el gobierno de Estados Unidos, sólo puede entenderse a través de la confrontación de sus disposiciones constitucionales con las realidades de la práctica política. Un análisis separado de las funciones constitucionales y de la práctica real revela una serie de significativas transformaciones no sólo en las funciones políticas particulares cumplidas por sus distintos organismos, sino en el propio carácter de Naciones Unidas como organización internacional.

#### NACIONES UNIDAS SEGUN LA CARTA

##### El gobierno de las superpotencias

Desde el punto de vista de su organización constitucional, Naciones Unidas se parece a la Liga de Naciones. También ella tiene tres organismos políticos: la Asamblea General, compuesta por todos los miembros de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, como órgano político ejecutivo de la organización, y el Secretariado. Sin embargo, la distribución de funciones entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad difiere notoriamente de la que existía entre el Consejo y la Asamblea de la Liga de Naciones. La tendencia hacia un gobierno de las grandes potencias, que ya era inconfundible en la Liga de Naciones es ahora una realidad total en lo que hace a la distribución de funciones

en Naciones Unidas. Esta tendencia se manifiesta en tres características de la Carta: la incapacidad de la Asamblea General para adoptar decisiones en asuntos políticos, la limitación del requerimiento de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho de las partes en disputa a interponer el veto contra las medidas coactivas que les sean impuestas.

Como hemos visto, la Asamblea de la Liga de Naciones era un verdadero parlamento internacional, con capacidad para actuar en asuntos políticos por sí sola o en competencia con el Consejo de la Liga. Según los artículos 10 a 14 de la Carta, la Asamblea General de Naciones Unidas sólo tiene facultades para efectuar recomendaciones en asuntos políticos, ya sea a las partes involucradas o al Consejo de Seguridad. Con respecto al mantenimiento de la paz internacional y la seguridad, puede debatir, investigar y recomendar, pero no actuar. E incluso esas modestas funciones están condicionadas por el artículo 12 de la Carta, que impide a la Asamblea General formular recomendaciones sobre temas que son de competencia del Consejo de Seguridad. De este modo, la concurrente jurisdicción de un Consejo decisivo y de una Asamblea también decisiva, que eran las características distintivas de la Liga de Naciones, ha sido reemplazada por la jurisdicción alterna de un Consejo de Seguridad decisivo y una Asamblea General recomendativa. Cuando un asunto cae en la órbita del Consejo de Seguridad, la Asamblea General puede debatirlo, pero ni siquiera puede formular recomendaciones sobre el mismo.

Este mecanismo habilita al Consejo de Seguridad para controlar indirectamente las funciones de la Asamblea General en cuestiones de importancia política. Mediante el simple expediente de incluir un tema en su agenda, el Consejo de Seguridad puede transformar a la Asamblea General en un organismo de debates carente hasta del derecho de expresar su opinión colectiva sobre el tema.

Esta limitación en las funciones de la Asamblea General ha dotado a Naciones Unidas de una suerte de personalidad dividida. La Asamblea General, con mayoría de dos tercios de sus integrantes, puede recomendar al Consejo de Seguridad la solución de un problema internacional, la que puede ser discrecionalmente descartada por el Consejo. Esta discrecionalidad del Consejo de Seguridad no sería algo serio si la Asamblea General fuese un cuerpo consultivo integrado por una limitada cantidad de miembros y no el cuerpo representante de virtualmente todas las naciones del mundo. Pero como lo es, la distribución de funciones entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General es una monstruosidad constitucional. Naciones Unidas puede hablar con respecto a un mismo problema con dos voces —la del Consejo de Seguridad y la de la Asamblea General— y entre esas dos voces puede no existir conexión orgánica. Dos tercios o más del total de los Estados miembros de Naciones Unidas pueden recomendar algo y nueve de los quince miembros puede ignorar la recomendación y decidir algo diferente.

El vicio de este esquema constitucional no reside en el predominio de las grandes potencias, ya que ellas también predominaban en la

Santa Alianza y en la Liga de Naciones. El defecto radica más bien en la oportunidad de la Asamblea General para demostrar su impotencia. La Santa Alianza fue francamente un gobierno internacional de las grandes potencias. La Liga de Naciones fue también un gobierno internacional de las grandes potencias, pero con el consejo y consentimiento de todas las naciones miembros, cada una de las cuales, en virtud del principio de unanimidad y exceptuando el artículo 15, parágrafo 10, del Pacto,<sup>1</sup> podía impedir la acción de aquel gobierno internacional. Naciones Unidas es un gobierno internacional de grandes potencias que se parece en su disposición constitucional a la Santa Alianza y en sus pretensiones a la Liga de Naciones. Lo que caracteriza a las disposiciones constitucionales de Naciones Unidas es el contraste entre las pretensiones y la realidad constitucional, entre las expectativas democráticas suscitadas por las palabras de la Carta y el desempeño autocrático que implica la actual distribución de funciones.

El gobierno internacional de Naciones Unidas se identifica, entonces, con el gobierno internacional del Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad se presenta, por así decirlo, como la Santa Alianza de nuestro tiempo. Una vez que el Consejo de Seguridad ha quedado así establecido, la Carta procede a instaurar el predominio de las grandes potencias dentro del Consejo de Seguridad. En la actualidad, son los cinco miembros permanentes quienes se supone cumplen funciones gubernamentales. Hemos visto que el principio de unanimidad ha sido abrogado con respecto a todas las decisiones del Consejo de Seguridad, siendo reemplazado con respecto a las decisiones sustantivas por el requisito de nueve votos afirmativos, dentro de los que se incluyen los votos de los cinco miembros permanentes. Dada la influencia preponderante de algunos de los cinco miembros permanentes (China, Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos), se supone que su decisión unánime atraería por lo menos cuatro votos de otros miembros del Consejo de Seguridad.

Naciones Unidas, por tanto, se inspira en la unidad continua de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En el esquema de la Carta, esos cinco miembros son, por así decirlo, el núcleo de una federación mundial, una Santa Alianza dentro de La Santa Alianza. Al limitar el principio de unanimidad a ellos, la Carta los convierte en el gobierno internacional de Naciones Unidas. De donde se deduce que con el disenso de tan sólo uno de los miembros no podrá haber gobierno internacional de Naciones Unidas.

Este monopolio de las grandes potencias en cuanto a la acción gubernamental se ve reforzado aun por el artículo 27, parágrafo 3, según el cual una parte en disputa sólo puede ser impedida de votar con respecto a la solución pacífica de los diferendos bajo el capítulo VI de la Carta. Dicho de otro modo, el veto de las grandes potencias se aplica a la imposición de las medidas bajo el capítulo VII. Cuando una gran potencia es parte de una disputa, el Consejo de Seguridad puede adoptar una decisión en virtud del artículo 27, parágrafo 3, independiente-

<sup>1</sup> El texto puede consultarse en el capítulo 18, apartado "Seguridad colectiva".



mente de la actitud de la gran potencia en cuestión. Si el Consejo de Seguridad trata de imponer su decisión, el disenso de cualquiera de las otras grandes potencias, aunque sea parte en la disputa, opondría una barrera legal a la imposición de la medida. Ante tal contingencia, la decisión del Consejo de Seguridad pasaría a ser letra muerta.

No obstante, en realidad, el gobierno de Naciones Unidas es un gobierno de las grandes potencias en un grado aún mayor de lo que el análisis precedente indica. De los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad sólo dos, Estados Unidos y la Unión Soviética, son realmente grandes potencias. Gran Bretaña y Francia son potencias medianas y China sólo potencialmente puede considerarse como una gran potencia. Bajo las presentes condiciones de la política mundial, muchos miembros del Consejo de Seguridad—incluidos los miembros permanentes— pueden ser inducidos, si fuese necesario, a que apoyen la posición adoptada por Estados Unidos, China o la Unión Soviética. Despojados de sus máscaras legales, el gobierno de Naciones Unidas es, entonces, en realidad el gobierno de Estados Unidos, China y la Unión Soviética actuando al unísono. En el mejor de los casos—si se encuentran de acuerdo— pueden gobernar al resto del mundo con el propósito de mantener el orden y evitar la guerra. En el peor de los casos—si se encuentran en desacuerdo— no habrá gobierno internacional alguno.

Desde una perspectiva ideal, Naciones Unidas es un instrumento para gobernar el mundo a través del poder combinado de Estados Unidos, China y la Unión Soviética. Sin embargo, la Carta de Naciones Unidas no encara la posibilidad de que el organismo opere como un gobierno internacional con el propósito de establecer o mantener orden en las relaciones entre Estados Unidos, China y la Unión Soviética o para evitar la guerra entre ellas. El mecanismo del veto excluye la posibilidad de someter a Estados Unidos, China y la Unión Soviética a un gobierno internacional con el que no estén de acuerdo.

### Principios indefinidos de justicia

Los modelos de justicia que deben guiar el juicio y las acciones de los organismos de Naciones Unidas se encuentran en tres partes: en el Preámbulo, en el capítulo 1º, que trata de los propósitos y principios, y a lo largo de toda la Carta. Pero, en contraste con los principios básicos de la Santa Alianza y de la Liga de Naciones, los principios de justicia sobre los que se basa Naciones Unidas están acosados por dos tipos de contradicciones internas: una concerniente a la forma de las acciones que cumplirá Naciones Unidas y otra relativa a los propósitos con que van a ser ejecutadas dichas acciones.

El Preámbulo reafirma "fe... en la igualdad de derechos... de las naciones grandes y pequeñas" y el artículo 2, parágrafo 1, declara que "la Organización se basa en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros". Ese principio es robustecido por el artículo 2, parágrafo 7, que excluye los "asuntos que caen esencialmente dentro de la juris-

dicción interna de cada Estado" de la jurisdicción de Naciones Unidas, excepto las medidas coactivas previstas en el capítulo VII.<sup>2</sup> Pero toda la estructura de Naciones Unidas, tal como aparece expuesta en el cuerpo principal de la Carta, se basa en lo que paradójicamente podría denominarse como "desigualdad soberana" de sus miembros. Ya hemos señalado el hecho de que si Naciones Unidas operara como lo dispone su Carta, todos sus miembros—exceptuando los integrantes del Consejo de Seguridad— perderían su soberanía efectiva, conservando únicamente el nombre y forma de esta soberanía.<sup>3</sup> Así, el principio de igualdad soberana proclamado por la Carta en sus disposiciones introductorias es contradicho por la real distribución de funciones que la propia Carta prevee.

El Preámbulo y el capítulo formulan cinco propósitos para la acción política: 1) mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; 2) la prohibición del empleo de la fuerza "contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado" y la reserva de su uso para "el interés común" tal como lo define la Carta; 4) mantenimiento de "la justicia y el respeto hacia las obligaciones emanadas de tratados y otras fuentes de derecho internacional"; 5) autodeterminación nacional.

Es significativo que la Carta sea más explícita al elaborar e implementar los dos primeros propósitos (cf. particularmente los capítulos VI y VII) y que mantenga un virtual silencio con respecto a los otros tres. El artículo 11, parágrafo 1, y el artículo 24, parágrafo 2, se refieren a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad en términos generales y a los Propósitos y Principios como guías para sus deliberaciones y acciones. Pero el significado concreto de conceptos tales como justicia, respeto por el derecho internacional y autodeterminación nacional no es evidente ni el mismo en cada lugar o situación. En abstracto, muchos hombres podrían estar de acuerdo con una definición de esos términos. Pero es una concreta situación política la que otorga a esos términos abstractos un sentido específico habilitándolos para convertirse en guías para el juicio y las acciones de los hombres. En parte alguna del cuerpo principal de la Carta existe una definición o referencia a un principio sustantivo de justicia. Tampoco existen otras fuentes que den un contenido inequívoco a estas abstracciones.

## NACIONES UNIDAS. REALIDAD POLÍTICA

### Auge y declinación de la Asamblea General

El esquema constitucional de Naciones Unidas fue construido sobre la base de tres supuestos políticos. Primero, las grandes potencias actuarían

<sup>2</sup> Véase el capítulo 18, apartado "La cláusula opcional", donde se expone acerca de los efectos destructivos que puede tener la reserva en la jurisdicción interna sobre las obligaciones internacionales.

<sup>3</sup> Véase el capítulo 19, apartado "Voto mayoritario en las organizaciones internacionales".

concertadamente ante cualquier amenaza a la paz y la seguridad, independientemente de cual fuera su fuente. Segundo, la combinación de su sabiduría y su fortaleza bastaría para contrarrestar cualquier amenaza sin recurrir a la guerra. Tercero, en ningún caso esas amenazas provenían de las propias grandes potencias. Esos supuestos no han resistido el careo con la experiencia. Las grandes potencias no han sido capaces de actuar de acuerdo cada vez que intereses divergentes han estado en juego, lo que es una forma de decir que sólo en muy escasas y excepcionales circunstancias han sido capaces de actuar concertadamente. Y la principal amenaza a la paz y la seguridad del mundo proviene, precisamente, de las grandes potencias. Así, el esquema constitucional de la Carta ha sido jaqueado por la realidad política de la posguerra.

El contraste entre intenciones constitucionales y realidad política ha transformado a Naciones Unidas en algo diferente de o que se pretendía que fuera. A la luz de la dinámica de los cambios ocurridos entre ambos, se pueden distinguir tres fases en esa transformación. Hablando en términos generales, durante su primera década de existencia se asistió a la declinación del Consejo de Seguridad y al auge de la Asamblea General. La segunda década se caracteriza por el auge del Secretario General, actuando bajo la autoridad delegada del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. La crisis constitucional de 1964, resultante del conflicto sobre la financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz, puso de manifiesto la declinación de los poderes de la Asamblea General y del Secretario General y, en consecuencia, el Consejo de Seguridad comenzó a reafirmar su autoridad constitucional.

Estos cambios en la importancia relativa del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General se encuentran gráficamente ilustrados por los cambios cuantitativos ocurridos en las actividades de los dos organismos. A juzgar por el número de asuntos políticos que manejó, el Consejo de Seguridad comenzó a ser —de acuerdo con las intenciones de la Carta— el organismo de conducción política de Naciones Unidas. Pero desde el 1º de julio de 1948 en adelante, sus actividades, aunque fluctuantes en términos absolutos, fueron considerablemente inferiores a las de la Asamblea General.

El conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y la ausencia de China comunista, impidieron que Naciones Unidas se convirtiera en el gobierno internacional de las grandes potencias, según el deseo de la Carta. Ese conflicto paralizó al Consejo de Seguridad como organismo de gobierno internacional. En las pocas oportunidades que pudo actuar como tal, consiguió hacerlo, como en los comienzos de la guerra de Corea, por la accidental y temporaria ausencia de la Unión Soviética o, como en los casos de Indonesia, Kashmir, Medio Oriente y Suez, por una fortuita y excepcional coincidencia de intereses.

Análogamente, los cambios en el número de reuniones del Consejo de Seguridad sirven para ilustrar los cambios en importancia en cuanto organismo político de conducción de Naciones Unidas.

Los intereses y compromisos mundiales de Estados Unidos y la Unión Soviética hacen inevitable que en casi todo asunto que llegue —o pueda llegar— ante el Consejo de Seguridad se vean implicados

tales intereses y compromisos. Esa implicancia por lo general torna imposible los acuerdos y la votación en el Consejo de Seguridad habitualmente encuentra a la Unión Soviética de un lado y a la mayoría del otro. Entonces, mediante el instrumento del veto, esa gran potencia en minoría registra su disenso con respecto a la mayoría y protege sus intereses para que no sean adversamente afectados por una mayoría hostil.

**Asuntos Políticos Considerados por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad entre el 1º de Enero de 1946 y el 30 de Junio de 1964**

Periodo	Asamblea General	Consejo de Seguridad
1º/1/1946 - 30/6/1946	2	8
1º/7/1946 - 30/6/1947	6	8
1º/7/1947 - 30/6/1948	9	14
1º/7/1948 - 30/6/1949	15	10
1º/7/1949 - 30/6/1950	13	12
1º/7/1950 - 30/6/1951	24	12
1º/7/1951 - 30/6/1952	17	9
1º/7/1952 - 30/6/1953	18	5
1º/7/1953 - 30/6/1954	12	8
1º/7/1954 - 30/6/1955	18	4
1º/7/1955 - 30/6/1956	13	4
1º/7/1956 - 30/6/1957	19	11
1º/7/1957 - 30/6/1958	22	9
1º/7/1958 - 30/6/1959	15	6
1º/7/1959 - 30/6/1960	14	2
1º/7/1960 - 30/6/1961	20	6
1º/7/1961 - 30/6/1962	24	8
1º/7/1962 - 30/6/1963	15	4
1º/7/1963 - 30/6/1964	11	8
<b>Total</b>	<b>286</b>	<b>147</b>

**Número de Reuniones del Consejo de Seguridad**

1946	88	1956	51
1947	137	1957	48
1948	168	1958	36
1949	62	1959	5
1950	73	1960	71
1951	39	1961	68
1952	42	1962	38
1953	43	1963	58
1954	32	1964	86
1955	23		

El ascenso de la Asamblea General a su situación de rama más activa del gobierno internacional se debió a dos factores: el uso de cinco mecanismos constitucionales por parte de la mayoría de la Asamblea General y el carácter de la política mundial contemporánea.

Las prácticas constitucionales que observó la Asamblea General en sus actividades como organismo de gobierno internacional tendieron a disminuir la autoridad del Consejo de Seguridad y a incrementar la de la Asamblea General. Ante todo, el control sobre las actividades de la Asamblea General, que el artículo 12, parágrafo 1, de la Carta confía al Consejo de Seguridad, fue eludido mediante dos mecanismos constitucionales. Cierta número de casos fue trasladado del estancamiento del Consejo de Seguridad a la Asamblea General por simple mayoría de votos, en el supuesto de que tal traslado era una cuestión de procedimiento que no requería la unanimidad de votos de todos los miembros permanentes según lo que dispone el artículo 27, parágrafo 3, de la Carta. Dicho de otro modo, el Consejo de Seguridad procedió según el supuesto de que el veto no se aplica a una decisión mayoritaria tendiente a trasladar un asunto desde el Consejo de Seguridad a la Asamblea General.

Más aún, la Asamblea General ha interpretado el artículo 12, parágrafo 1, liberalmente y ha formulado recomendaciones con respecto a asuntos que estaban en la agenda del Consejo de Seguridad. Esto ocurrió en los casos de Palestina y Corea. El procedimiento encontró justificación mediante el argumento legal de que la Asamblea se estaba manejando con un aspecto diferente del mismo asunto que trataba el Consejo. Resulta obvio que este argumento tiende a desvirtuar el artículo 12, parágrafo 1, y, en consecuencia, abre la puerta de par en par para el supuesto de la Asamblea acerca de su ilimitada jurisdicción sobre virtualmente cualquier asunto que le sea sometido.

La Asamblea General fue más allá aún al asumir de manera positiva una responsabilidad primaria y específica en la preservación de la paz y la seguridad, cuestión en la que —según el artículo 24, parágrafo 1—, es responsable primario el Consejo de Seguridad. La Asamblea General llegó a este resultado a través de la resolución "Unión para la Paz",<sup>4</sup> que establecía el Comité de Medidas Colectivas, al que le otorgaba amplias funciones consultivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad. Cuando la Unión Soviética declaró ilegal esta resolución fue demasiado lejos; y cuando alegó que el Comité de Medidas Colectivas había sido instaurado para "eludir" al Consejo de Seguridad, no estaba demasiado lejos de la realidad. Porque el Comité de Medidas Colectivas debe su existencia a la manifiesta incapacidad del Consejo de Seguridad para actuar como organismo de gobierno internacional en cualquier asunto donde se presenten los intereses divergentes de las grandes potencias.

A la luz del texto de la Carta, la Asamblea General nunca hubiera podido reemplazar al Consejo de Seguridad en ningún aspecto. Porque

<sup>4</sup> Su contenido fue comentado en el capítulo 18, apartado "La resolución 'Unión para la paz'".

la Carta levanta un obstáculo verdaderamente insuperable a cualquier usurpación al otorgar sólo al Consejo de Seguridad la facultad de adoptar decisiones legalmente obligatorias y al permitir a la Asamblea General tan sólo hacer recomendaciones. La cada vez más marcada incapacidad del Consejo de Seguridad para adoptar decisiones introdujo un sutil cambio en el poder relativo de los dos organismos. Este cambio confirió a las recomendaciones de la Asamblea General, al menos en ciertos asuntos y dentro de ciertos límites,<sup>5</sup> una autoridad semejante a la de las decisiones legalmente obligatorias. Una sustancial mayoría de miembros de Naciones Unidas obviamente sintió que el organismo debía emprender acciones con respecto a ciertos asuntos y que, en ausencia de un Consejo de Seguridad capaz de hacerlo, la Asamblea General debía actuar del modo en que lo haría un Consejo de Seguridad más eficaz. Así, mientras técnicamente hablando la Asamblea General sólo puede recomendar, una sustancial mayoría de sus miembros manifestó la tendencia, con respecto a ciertos asuntos y dentro de ciertos límites, a actuar como si esas recomendaciones fueran decisiones legalmente obligatorias.<sup>6</sup>

Esta transformación de la Asamblea General en el organismo políticamente dominante de Naciones Unidas fue posible tan sólo porque las dos terceras partes de los miembros integrantes de la organización así lo quisieron. Porque si una mayoría de esa envergadura no hubiera votado en favor de las recomendaciones elevadas a la Asamblea General, aquella transformación no habría ocurrido. Esa mayoría fue quien dio vida y sustento a la transformación, y quien determinó su contenido y fortaleza. Asimismo, de la composición de esa mayoría dependió el carácter de la transformación.

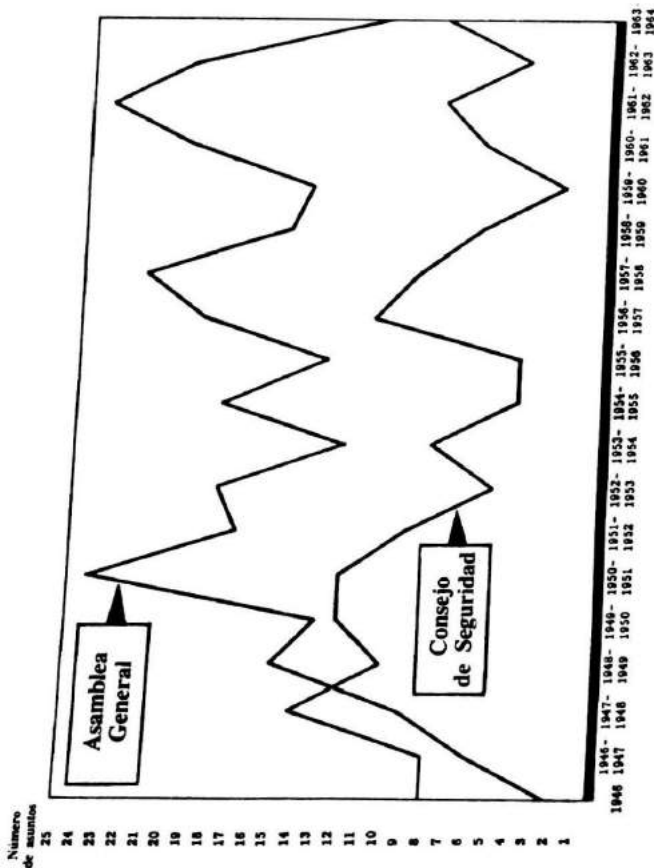
La composición de la mayoría que apoyaba las recomendaciones de la Asamblea General experimentó un cambio drástico con la admisión de veinte nuevos miembros en 1955-56. Este dato constituye un hito en la historia de Naciones Unidas, un episodio que cierra una etapa y abre otra. Incluso puede decirse que Naciones Unidas anterior a esa fecha fue un instrumento diferente de gobierno internacional con respecto a la organización que funcionó luego, una organización capaz de cumplir diferentes funciones de la que Naciones Unidas es capaz de cumplir hoy en día. La transformación no se limitó al cambio del centro de decisiones políticas desde el Consejo de Seguridad a la Asamblea General. Antes, creó dentro de este último organismo dos tipos diferentes de organización internacional sobre la base de dos tipos diferentes de mayorías.

La mayoría que vehiculizaba las recomendaciones de la Asamblea General hasta fines de 1956 estuvo integrada por Estados Unidos, las naciones de Europa occidental, la mayor parte de los miembros de la

<sup>5</sup> La naturaleza de esos límites se estudiarán en este mismo capítulo, apartado "Nuevos procedimientos".

<sup>6</sup> Al respecto, vale la pena recordar que en una aislada y en ciertos aspectos única instancia —el caso de las colonias italianas—, Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos acordaron de antemano aceptar la decisión de la Asamblea General como obligatoria.

Asuntos Políticos Considerados por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad



comunidad británica y las naciones latinoamericanas, quienes en total sumaban 39 votos. En torno a este núcleo se agrupaban otras naciones en configuraciones siempre cambiantes —a veces votando con la mayoría, a veces contra ella, a veces absteniéndose—. Permanentemente excluido de este grupo estaba el bloque soviético, que sumaba cinco votos. Estas Naciones Unidas no sólo eran un gobierno internacional implementado sin participación del bloque soviético; era también un gobierno internacional que se oponía al bloque soviético del mismo modo como este último se oponía a él. En realidad, debía su existencia y encontraba su principal objetivo político y militar en la oposición que realizaba contra el bloque soviético. Se puede decir que su gran finalidad era conformar una gran alianza contra el bloque soviético.

Concebida como un instrumento de gobierno de gran poder contra la agresión, cualquiera fuera su origen, Naciones Unidas se convirtió, por necesidad, en un instrumento de muchas potencias, grandes y pequeñas, contra la agresión, real o potencial, que emanara de cualquier fuente identificable. De acuerdo con su Carta, Naciones Unidas pasaría a ser un arma contra la agresión en abstracto, contra cualquier tipo de agresión, ocurriese donde ocurriese. Pero por la lógica de intereses políticos, se convirtió en un arma contra ciertos agresores individuales, identificados como tales por sus actos. Así, cuando en marzo de 1953 el delegado ruso a la Asamblea General, durante la discusión del informe del Comité de Medidas Colectivas, declaró que la resolución "Unidad para la Paz" y el trabajo en general del Comité eran un plan impulsado por Estados Unidos contra la Unión Soviética, estaba señalando en lenguaje demagógico el cambio fundamental en la estructura y finalidad de Naciones Unidas. Y cuando el delegado norteamericano replicó que ni la resolución ni el trabajo del Comité estaban dirigidos contra "nadie", sino contra la agresión, rindió tributo verbal al espíritu de la Carta antes que a la realidad política, ya que usó la Carta como encubrimiento ideológico para ocultar la realidad de la política internacional.

El aumento del número de miembros de Naciones Unidas de los originales cincuenta hasta los actuales 158 modificó drásticamente la distribución de los votos dentro de la Asamblea General y, con ello, las funciones políticas que la organización es capaz de cumplir a través de la Asamblea General. El aumento de miembros posibilitó tres cambios políticos significativos en la distribución de los votos. El bloque occidental perdió su capacidad de dirigir regularmente la mayoría de dos tercios en apoyo de resoluciones dirigidas contra el bloque soviético. Lo mejor que Estados Unidos puede esperar consiste en la aplicación del veto contra las resoluciones que le resultan objetables, contando para ello con el voto de sus aliados. En el mejor de los casos, Estados Unidos aun puede cumplir una tarea negativa: evitar el empleo de Naciones Unidas en contra de sus intereses. Pero ya no puede contar con el empleo de Naciones Unidas para la tarea positiva de promover sus intereses.

En tanto la influencia de Estados Unidos ha declinado drásticamente en Naciones Unidas, la del bloque soviético ha aumentado. Du-

rante la primera década de la posguerra, la Unión Soviética estuvo en una desesperanzada minoría tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General. En el Consejo de Seguridad, como hemos visto, fue capaz de protegerse de las consecuencias de ser regularmente vencida en las votaciones únicamente por medio del empleo del veto. En la Asamblea General fue incapaz de evitar resoluciones perjudiciales para sus intereses, ya que sólo contaba con un tercio de los miembros para que apoyaran su posición. Ahora, la Unión Soviética tiene una buena oportunidad de sumar a los votos de los miembros de su bloque los de cierto número de otras naciones, con lo que llega a sumar más de un tercio de votos, situación que le permite colocarse en una posición ideal para evitar las resoluciones que le resulten objetables. La representación de China continental en Naciones Unidas no ha afectado materialmente esa oportunidad, ya que ella y sus aliados, si bien adoptan posiciones antagónicas con respecto a la Unión Soviética, en la actualidad no controlan más que unos pocos votos.

Este cambio en la distribución de la fuerza de votación deriva del hecho de que el masivo incremento de los miembros de Naciones Unidas benefició primariamente a las naciones pertenecientes al así llamado bloque afro-asiático. Este comprendía más de un tercio de los miembros de Naciones Unidas. Por lo tanto, si votara unido podría ejercer el veto contra cualquier resolución adversa a sus intereses o, más aún, en acuerdo con el bloque norteamericano o soviético podría transformarse en el corazón de la decisiva mayoría de dos tercios. Sin embargo, en realidad, el bloque afro-asiático raramente ha votado como una unidad; su voto ha sido típicamente desunido, con algunos miembros volcándose al bloque norteamericano, otros al soviético y otros aún absteniéndose. En consecuencia, en lo concerniente a la capacidad de Naciones Unidas para funcionar políticamente a través de la Asamblea General, el bloque afro-asiático ha cumplido una función negativa. Al dividir su voto, ha fortalecido el poder de los bloques norteamericano o soviético para oponerse a la voluntad de una mayoría simple con el veto de más de un tercio de los miembros. Como resultado, la Asamblea General ha encontrado dificultades para emitir resoluciones que impliquen políticas sustantivas más específicas que la declarada oposición a los remanentes de colonialismo y discriminación racial, exhortaciones a las partes beligerantes a cesar el fuego y buscar una solución negociada del conflicto o para autorizar al Secretario General a investigar, observar, informar, usar sus buenos oficios, organizar fuerzas para el mantenimiento de la paz o realizar cuanto estime necesario para restaurar la paz y el orden. Así, la dificultad de los dos tercios de la Asamblea General para lograr acuerdos sobre políticas sustantivas y específicas propició la ascendencia del Secretario General como funcionario ejecutivo de Naciones Unidas.

La Carta determina que el Secretario General ha de ser "el jefe administrativo de la organización". "Puede someter a consideración del Consejo de Seguridad cualquier asunto que en su opinión pueda amenazar el mantenimiento de la paz internacional y de la seguridad". Y "cumplirá todas las demás funciones que le sean confiadas por los

distintos órganos de la organización". De estas disposiciones de la Carta derivan las nuevas funciones del Secretario General como aparente jefe político de Naciones Unidas.

Las nuevas funciones están íntimamente relacionadas con la impotencia de la Asamblea General, del mismo modo en que la responsabilidad para la acción que ha asumido la Asamblea General se encuentra íntimamente relacionada con la impotencia del Consejo de Seguridad. Y se puede ir un paso más allá y decir que la responsabilidad para la solución de los problemas políticos que se ha delegado en Naciones Unidas como una unidad es un subproducto de la incapacidad de las naciones directamente involucradas, en especial las grandes potencias, para solucionar los principales problemas políticos surgidos entre ellas. Por lo tanto, cargan a Naciones Unidas con la responsabilidad de encontrar una solución. Al tomar el lugar del paralizado Consejo de Seguridad, los miembros de la Asamblea General no fueron más capaces para llegar a acuerdos que solucionarían conflictos de cuanto lo fueron en tanto naciones individuales. Por lo tanto, encargaron al Secretario General que encontrara una solución.

Así, el Secretario General se convirtió en una suerte de primer ministro de Naciones Unidas. En virtud de sucesivas delegaciones de poder, generalmente vagas, realizadas por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General, sus funciones implicaron tareas políticas que ambos organismos habían desarrollado aunque con manifiesta incapacidad de lograr resultados efectivos. Esta transformación del cargo debió mucho a la iniciativa y habilidad de Dag Hammarskjöld, quien fuera Secretario General entre 1953 y 1961. Fue él quien transformó a Naciones Unidas, según sus propias palabras, en "un dinámico instrumento de gobierno". Para citarlo nuevamente, procuró "crear una nueva responsabilidad ejecutiva donde fuese..." para "ayudar a ocupar cualquier vacío que pudiera aparecer en los sistemas que la Carta y la diplomacia tradicional disponían para la salvaguarda de la paz y la seguridad". A veces Hammarskjöld fue más allá de una amplia interpretación del mandato que había recibido de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad y actuó sin mandato alguno, enfrentando la explícita oposición de algún miembro de Naciones Unidas. Así, en 1959, estableció una presencia de Naciones Unidas en Laos, aunque la Unión Soviética había declarado previamente que se oponía a su visita y específicamente a que quedara una representación del organismo allí. Del mismo modo, en 1958 decidió ampliar el cuerpo de observadores de Naciones Unidas en el Líbano, aunque la Unión Soviética ya había vetado una propuesta norteamericana para ampliarlo así como otra japonesa para dejarlo en libertad de acción.

Esta ampliación del cargo de Secretario General en algo parecido a un organismo político supranacional no sólo suscitó la oposición de algunas naciones a ciertas medidas adoptadas por el Secretario General, sino que también planteó de modo agudo las contradicciones internas que paralizaron a todas las organizaciones políticas internacionales: las contradicciones entre la soberanía nacional y la efectividad de la organización internacional. La Unión Soviética ha defendido entá-

ticamente la soberanía nacional contra las limitaciones que implican los tratados y las organizaciones internacionales y con el mismo vigor se opuso a los esfuerzos de Hammarskjöld y de su predecesor, Trygve Lie, por corporizar las aspiraciones supranacionales de Naciones Unidas. Cuando, en 1958, Charles De Gaulle llegó al poder, la Unión Soviética estaba junto a Francia. Entonces la Unión Soviética trató de destruir el poder del Secretario General mediante la así llamada propuesta triple, que tendía a reemplazar a un solo Secretario General por tres funcionarios de igual poder que actuaran de acuerdo y representaran a naciones no comprometidas ni con el bloque occidental ni con el soviético. Si esa propuesta hubiese triunfado, las iniciativas del —o de los— Secretario General habrían estado sometidas al veto, que hubiese surtido los mismos efectos paralizadores que había ejercido sobre el Consejo de Seguridad. Al fracasar, tanto la Unión Soviética como Francia y las naciones que las apoyaban encontraron otro instrumento para detener y revertir las tendencias supranacionales de Naciones Unidas. Lo encontraron en el tema del apoyo financiero para las medidas de mantenimiento de la paz recomendadas por la Asamblea General.

El artículo 19 de la Carta dispone que "el miembro de Naciones Unidas que se encuentre en mora en el pago de sus contribuciones financieras a la organización no tendrá voto en la Asamblea General si el monto de la mora iguala o supera el monto de las contribuciones realizadas en los dos años anteriores completos". Al 1º de diciembre de 1964, la Unión Soviética se encontraba en esa situación; Francia y cierto número de naciones pequeñas llegaron a ella el 1º de enero de 1965. A pesar de la opinión en contrario de la Corte Internacional de Justicia, la Unión Soviética y Francia sostuvieron que no estaban obligadas a pagar los costos que implicaban las medidas de mantenimiento de la paz que había votado la Asamblea General. Arguyeron que sólo el Consejo de Seguridad, en el cual las grandes potencias estaban a salvo de ser derrotadas en la votación, era competente para ordenar medidas de mantenimiento de la paz, tales como las de la zona de Gaze y del Congo, las que habían sido autorizadas por una mayoría de dos tercios de la Asamblea General.

Si las disposiciones de la Carta se hubiesen aplicado, la Unión Soviética habría sido despojada de su voto en la sesión de comienzos de 1964 y Francia y las demás naciones morosas tras el 1º de enero de 1965. Naciones Unidas habría afirmado así su autoridad aun entre las grandes potencias que se contaban entre sus miembros. Pero al hacerlo se habría expuesto a una división entre sus filas o incluso a defecciones.

Cierto número de miembros se oponían a asumir esos riesgos e incluso Estados Unidos, que verbalmente era enérgica partidaria de la aplicación del artículo 19, en última instancia no estaba dispuesta a pagar tan elevado costo por la afirmación de la autoridad de la organización. En vez de votar, la Asamblea General operó mediante "unanimidad de consenso", es decir, transó en considerar el asunto como si fuera únicamente solucionable mediante ese procedimiento, pero el "consenso" no se establecía mediante votación formal sino a través de acuerdos informales de pasillo. Y, cuando el último día de sesiones,

Albania trató de traer el asunto a carriles normales, instando a la Asamblea General a reasumir su procedimiento de votación ordinario, la moción fue votada en contra. En la votación participaron los miembros morosos, apoyándose en el supuesto de que el artículo 19 sólo se refería a votos sustantivos y no de procedimiento.

Esas posiciones legales y argumentos son meras manifestaciones superficiales de un conflicto inherente en la propia estructura de Naciones Unidas. Es el conflicto existente entre la soberanía nacional y una organización internacional efectiva. Estos dos conceptos, como hemos visto,<sup>7</sup> son irreconciliables tanto en la teoría como en la práctica. En la medida en que una organización internacional es eficaz está condenada a limitar la libertad de acción de sus miembros y en la medida en que los Estados miembros afirman su libertad de acción limitan la eficacia de la organización internacional. La propia Carta testimonia ese irresuelto conflicto al declarar, por una parte, la "igualdad soberana" de todos los Estados miembros y, por la otra, al asignar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad la posición privilegiada que los convierte en un pequeño gobierno mundial.

Los defensores de la soberanía nacional y opositores a una organización de Naciones Unidas fuerte lograron una definitiva victoria en 1965, cuando la Asamblea General decidió deponer la obligatoriedad del artículo 19 de la Carta y aceptar el principio de contribuciones voluntarias para las medidas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Esta victoria significó una verdadera contrarrevolución contra Naciones Unidas tal como se había desarrollado en virtud de los esfuerzos extraconstitucionales que reseñáramos antes. Esa decisión anuló el trabajo que se había hecho durante prácticamente dos décadas. Volvió la organización a las intenciones originales de la Carta.

En la práctica esto significó que el Consejo de Seguridad volvió a ser el órgano ejecutivo superior, aún amenazado de parálisis por el veto y por el aumento de sus integrantes de once a quince, que la Asamblea General se redujo esencialmente a debates insustanciales al ser debilitada por el masivo flujo de ministados cuya fuerza en la votación colectiva está fuera de proporción con su poder real y que el Secretario General fue despojado del poder ejecutivo que le había conferido la Asamblea General. Lo que significa decir que el Consejo de Seguridad es menos fuerte, que la Asamblea General es menos fuerte y que el Secretario General es menos fuerte. Naciones Unidas ha dejado de ser una organización internacional eficaz. Como señalara el Secretario General U Thant en el discurso que pronunció el 22 de marzo de 1965:

Siento que asistimos hoy a un definitivo retroceso del lento progreso que Naciones Unidas había hecho hacia la estabilidad y la paz mundial. Un paso más allá en la misma dirección, de no ser detenido a tiempo, marcará el cierre de un capítulo de grandes expectativas y la apertura de otro nuevo en el que la organización mundial se convertirá en un simple forum de debate y en nada más

<sup>7</sup> Véase el capítulo 19, apartado "El voto mayoritario en los organismos internacionales".

Sólo el futuro podrá decir si existen actualmente suficientes comunidades de intereses entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como para permitirle actuar según las intenciones de la Carta y si existe en el presente entre los miembros de la Asamblea General conciencia suficiente e interés en una Naciones Unidas fuerte como para devolver a la Asamblea General el poder que tuvo alguna vez.

La declinación de los poderes del Secretario General es el resultado no sólo de las oposiciones internas de la organización, que hemos referido antes, sino también de debilidades congénitas del cargo. Las partes de un conflicto político pueden ser inducidas a un acuerdo pacífico de su controversia mediante cuatro métodos de uso alternativo o simultáneo: pueden ser amenazadas con que las desventajas previsibles sobrepasen las ventajas que esperan obtener de la continuación del conflicto; pueden prometérselas ventajas mayores de las que esperaban lograr si se avienen a zanjar el conflicto a través de una satisfactoria conclusión; pueden ser persuadidas mediante argumentos racionales que señalen las ventajas y desventajas esperables, las intenciones y capacidades de la otra parte y los intereses de terceras partes; pueden ser ayudadas para que den pasos muy pequeños hacia la consumación de un acuerdo ya logrado en sustancia mediante la elaboración de una fórmula técnicamente satisfactoria. De estos cuatro mecanismos los dos primeros superan a los otros dos, los que cumplen funciones esencialmente subsidiarias. Una medida de la debilidad del cargo de Secretario General como agente político proviene de la circunstancia de que casi siempre se encuentra privado de los dos instrumentos más poderosos de conciliación, la coacción y la promesa, y limitado al uso de la persuasión racional y a la formulación de acuerdos ya casi alcanzados en lo sustancial.

La debilidad de la Asamblea General, tal como se presenta en la actualidad, se refleja, pues, en la debilidad del Secretario General. Ambos pueden celebrar conversaciones, explicar y formular, pero en la realidad no pueden echar mano a ese nivel de coacciones y promesas que es la verdadera alma de la acción política. El auge temporario del Secretario General no fue más que el resultado de la personalidad de un funcionario y de la impericia de la Asamblea General para actuar en una situación en la que había sido llamada a intervenir. Cuando el Secretario General Kurt Waldheim procuró liberar a los rehenes de Irán, primero debió enfrentarse con la hostilidad de los captores y luego con las críticas de los norteamericanos por su fracaso. Los reclamos de acción dirigidos a la Asamblea General no son más que las voces de impotencia de las grandes potencias al sentirse incapaces de solucionar entre ellas problemas que, en tanto permanezcan irresueltos, implican una amenaza de guerra. Así, la acción del Secretario General, al igual que las resoluciones de la Asamblea General, no son remedios demasiado eficaces para tratar una enfermedad que muestra notorios síntomas de intratabilidad. Sólo pueden tener el efecto de sedantes para nervios alterados o de una medicación que logra evitar que las heridas ya existentes se agraven aún más. Es ésta, en realidad, la con-

tribución que en la actualidad puede hacer Naciones Unidas al arreglo pacífico de las disputas internacionales.

La Asamblea General está en la misma posición en la que se encontraba el Consejo de Seguridad en sus comienzos: se encuentra incapacitada para actuar en virtud de que la mayoría requerida por la Carta no aparece. Mientras el Consejo de Seguridad se veía paralizado por el previsible y casi automático empleo del veto por parte de la Unión Soviética, la parálisis de la Asamblea General, a su vez, ha sido el resultado de un proceso dinámico que puede eslabonarse en tres fases: desintegración de la mayoría de dos tercios liderada por Estados Unidos, el vano intento de ambas superpotencias de remodelar la mayoría de dos tercios en apoyo de sus respectivas políticas y el intento de las dos superpotencias de minimizar los votos que apoyaban a la otra parte. Esta continua búsqueda de votos, o al menos de abstenciones, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las grandes potencias en la Asamblea General. De ella ha surgido un nuevo procedimiento diplomático de doble significación. El mismo obliga a las grandes potencias a acceder a las preferencias de las naciones pequeñas, al menos en la formulación de sus políticas, eliminando así las aristas más agudas de los conflictos internacionales. También proporciona a las naciones involucradas la oportunidad de trasladar a Naciones Unidas la responsabilidad de adoptar decisiones ingratas, con lo que el organismo funciona para salvar las apariencias y absorber los golpes. Las excepciones a esta tesis han sido los embajadores Kirkpatrick y Moynihan, los cuales han optado por formular y defender la política norteamericana en Naciones Unidas de forma combativa.

#### **Nuevos procedimientos**

Las naciones poderosas, quienes para la exitosa ejecución de sus políticas requieren el apoyo de las naciones pequeñas, pueden seguir uno de los dos cursos de acción siguientes. Pueden recurrir al método diplomático tradicional y ejercer su poder superior directamente sobre las naciones más débiles. De este modo se configuran dependencias y se establecen alianzas. Sin embargo, una nación poderosa que trate de ganar apoyo para sus políticas a través de la Asamblea General de Naciones Unidas no podrá confiar solamente en su mayor poderío. Este carece de valor si no consigue atraer el número de votos suficiente para los fines de su política. Por ello debe proseguir un curso de acción diferente, el que estará determinado por los procedimientos de la Asamblea General. Estos procedimientos, y la nueva diplomacia de Naciones Unidas que se ha desarrollado a partir de ellos, tienden a disminuir la diferenciación entre naciones grandes y pequeñas, ya que cualquiera de ellas tiene un solo voto.

Si una gran potencia tuviera solamente la tarea de celebrar una alianza con las técnicas de la diplomacia tradicional, elegiría los miembros de esa alianza atendiendo primariamente al grado de poder que éstos podrían brindarle. Pero la tarea de la nueva diplomacia de Na-

ciones Unidas ya no consiste en construir una alianza con el máximo de poder militar y político, sino en conformar una mayoría con la máxima capacidad de votación. En la Asamblea General, el voto de India vale tanto como el de Islandia y el de Qatar es tan valioso como el de Gran Bretaña. Los integrantes más poderosos de una alianza pueden permitirse ignorar las preferencias de los Estados pequeños, cuyo poder no cuenta en absoluto, y hacer concesiones sólo a aquellos cuyo poder cuenta. El integrante más poderoso de una mayoría en proceso de formación debe tener en cuenta los deseos de hasta el más débil Estado, porque su voto es necesario. Por esta razón, algunos embajadores ante Naciones Unidas, como Adlai Stevenson, Charles Yost, William Scranton y Donald McHenry, son muy bien recordados por sus pacientes esfuerzos en pasillos y antesalas en procura de apoyo a las políticas norteamericanas.

Por esta razón el poder de una gran nación es tan aparente como la debilidad de una pequeña: la primera habla con la voz persuasiva del poder y la segunda le responde tan sólo con el murmullo de la debilidad. Pero mientras el poder y la debilidad aún cuentan en la nueva diplomacia de Naciones Unidas, en cambio no tienen la misma importancia en la diplomacia tradicional. En ello radica la diferencia importante entre las técnicas de la diplomacia de Naciones Unidas y la tradicional: las primeras están obligadas a persuadir, en tanto las últimas pueden obviar ese requisito. Así, una gran potencia debe presentar los asuntos a ser votados bajo términos aceptables a los miembros cuyos votos necesita. Esta necesidad implica una doble transformación de la propuesta que no existiría si tan sólo se tratara de satisfacer las necesidades de dicha potencia.

Ante todo, la propuesta debe presentarse en un lenguaje que refleje los intereses comunes de los miembros que conformarán la mayoría de dos tercios antes que de un modo que denote los intereses de una nación en particular o de un grupo limitado de naciones. Esta transformación lingüística frecuentemente puede constituir no más que la justificación ideológica y la racionalización de las políticas nacionales para que aparezcan como supranacionales. El empleo constante de cierta terminología, no sólo a los efectos de la propaganda, sino también en el toma y daca de las transacciones políticas, bien puede ejercer una sutil influencia sobre la sustancia de las propias transacciones. Ese lenguaje constantemente usado creará en los participantes de la transacción expectativas a las que la transacción de alguna manera deberá ajustarse o de las que, por lo menos, no podrá desviarse completamente.

Así, una política exterior con la que se identifica cierta nación o un grupo de naciones limitado, y para la cual se requiere el apoyo de una mayoría de dos tercios de la Asamblea General, puede experimentar un sutil cambio si, a los efectos de lograr tal apoyo, es constantemente presentada en términos supranacionales. Sin embargo, semejante cambio difícilmente podría llegar tan lejos como para contradecir los objetivos y métodos encarados por la política nacional original. El cambio apenas puede suavizar las aristas más agudas de la política nacional, su

desdibujamiento de una posición de vanguardia y su reformulación y adaptación a la luz de principios supranacionales expresados en el lenguaje de la resolución. Los más experimentados diplomáticos de Naciones Unidas han logrado reputación gracias a su habilidad para que otras naciones no pertenecientes a su bloque cambien y ajusten sus políticas de acuerdo con aquéllas de una mayoría emergente.

El mismo resultado se logrará directa y casi inevitablemente en el transcurso de las negociaciones orientadas a buscar la conformación de la mayoría de los dos tercios. La divergencia de intereses, capacidades y puntos de vista entre los miembros cuyo apoyo se requiere necesita un común denominador que probablemente estará por debajo del máximo deseado por el originador de la política nacional. El grado en que se sitúe por debajo del máximo dependerá en parte de la habilidad con que las diferentes naciones hagan uso de los nuevos métodos diplomáticos de Naciones Unidas. Sin embargo, en gran medida la distribución del poder material entre las naciones que buscan apoyo para una política y las naciones cuyo apoyo es buscado determinará la amplitud con que los primeros concederán a los efectos de ganar ese apoyo. Los países poderosos usarán el poder como forma de obtener concesiones y evitar hacerlas. En este punto se confunden la vieja y la nueva diplomacia.

Sin embargo, Naciones Unidas presenta dos grandes alicientes para hacer concesiones, al menos en la formulación de sus políticas: por el momento carece de poder para actuar y habla con una voz que pretende ser —y dentro de ciertos límites lo es— diferente de la de las grandes potencias. De este modo las naciones en conflicto pueden discutir de igual a igual, cosa que no podrían hacer en otras circunstancias sin respetar las apariencias y hacer concesiones, si no de hecho por lo menos en apariencia, y sin temor a la pérdida de prestigio. Esto es particularmente cierto si la fórmula de transacción es presentada por una nación o grupo de naciones neutrales. En ese caso, las partes en disputa parecen hacerse concesiones no entre sí, sino a la mayoría de la Asamblea General en cuyo nombre la nación "neutral" parece hablar. Por el contrario, la negativa a hacer concesiones se presenta en tales circunstancias no tanto como la defensa de la posición propia y justa, sino como un desafío a la "voz política de la propia humanidad". A pesar de lo intangible e imponderable que resultan estas influencias, son ellas las que determinan que la Asamblea General sea un organismo operativo, con existencia propia y que debe ser tenido en cuenta por las naciones interesadas.

El Secretario General, como arquitecto de la fórmula transaccional, personifica tanto a las naciones "neutrales" como a la "voz política de la humanidad" y participa de la influencia que ellas ejercen sobre la Asamblea. No obstante, tiene a su disposición otros dos mecanismos que lo facultan, bajo circunstancias favorables, para mitigar los conflictos internacionales. Uno es una función propia de su cargo y constituye el único medio de presión real de que dispone. Puede advertir a una parte rebelde que someterá la situación a consideración de la Asamblea General presentándola como una amenaza para la paz y la



seguridad internacional y en términos que coloquen la censura donde el Secretario General piensa que corresponda. De este modo, presiona con movilizar sus influencias para que la Asamblea General las adopte y sea ella quien pase a desempeñar el papel mediador y mitigador que hemos referido antes.

El otro instrumento de que dispone el Secretario General depende de su personalidad y radica en su poder de persuasión. La actuación de Dag Hammarskjöld demuestra con claridad el grado de dependencia que tienen las funciones de promoción de la paz del Secretario General, de las condiciones intelectuales y morales de quien detenta el cargo. Sólo un hombre como Hammarskjöld pudo atreverse a hacer lo que hizo en este sentido y a lograr lo que logró.

En vista de la magnitud de los problemas no resueltos, es procedente decir que lo conseguido es poco y el juicio debe extenderse a Naciones Unidas en su conjunto. Pero desde la perspectiva de la enormidad de las consecuencias con que esos problemas no resueltos amenazan, no sólo a las naciones individuales sino a la propia civilización, también debe decirse que lo poco que ha logrado Naciones Unidas es mejor que nada.

#### NACIONES UNIDAS Y EL PROBLEMA DE LA PAZ

Según como lo concibe la Carta, Naciones Unidas adquiere unidad entre las grandes potencias y se limita a la preservación de la paz entre las medianas y pequeñas potencias mediante la instrumentalidad de un gobierno de las grandes potencias. La nueva Naciones Unidas reconoce la rivalidad existente entre las dos superpotencias y se ocupa de coordinar los recursos y la política de todos sus miembros a los efectos de sobrellevar lo mejor posible sus respectivas políticas. Las Naciones Unidas de la Carta nació de la ilusión de que la paz entre las grandes potencias estaba asegurada; la nueva Naciones Unidas debe su existencia a la realidad de los conflictos entre ellas.

La contribución que la nueva Naciones Unidas es capaz de hacer a la preservación de la paz es, entonces, radicalmente diferente a la que se suponía debía realizar la Naciones Unidas de la Carta. No existe evidencia alguna para demostrar que Naciones Unidas haya evitado una guerra. Pero, sin embargo, existe evidencia inequívoca para demostrar que contribuyó materialmente al acortamiento de cinco guerras: Indonesia, en 1949; Palestina, en 1949; Egipto, en 1956 y 1973, y Kashmir, en 1965. Fue capaz de lograr esos resultados porque, como lo preveía la Carta, las grandes potencias tenían un interés común en acortar esas guerras o, al menos, ninguna de ellas tenía interés en prolongarlas. En circunstancias similares, Naciones Unidas podría ser capaz de volver a cumplir una función similar de acortamiento de una guerra.

El propio hecho de que la alianza occidental continúe junto al bloque soviético en el marco virtualmente vacío diseñado por la Carta es un hecho no desprovisto de significación acerca de la habilidad de Na-

ciones Unidas para contribuir a la preservación de la paz. En tanto los dos bloques coexisten dentro de la misma organización internacional, con naciones no comprometidas fluctuando entre uno y otro, el objetivo de la Carta de las Naciones Unidas en pos de la universalidad y del mantenimiento de la paz entre las naciones, grandes y pequeñas, aun se mantiene vivo. Y también persiste la oportunidad de contactos personales entre representantes del Este y de Occidente, los que pueden propender a una más fluida mitigación de los conflictos. Durante la década del '60 y última parte de la del '70, a causa de ciertas administraciones y de la personalidad de sus embajadores, Estados Unidos obtuvo mayores éxitos en el empleo de canales diplomáticos informales. En otros tiempos, incluidos los comienzos de la década del '80, los representantes norteamericanos emplearon a Naciones Unidas como medio de sondeo para probar las políticas exteriores norteamericanas. En cierta ocasión, el representante norteamericano invitó a los miembros que diferían con Estados Unidos a retirarse y "navegar lo más lejos posible de la costa".

La contribución que Naciones Unidas puede realizar a la preservación de la paz, a pesar de la áspera retórica de los representantes norteamericanos, soviéticos y del tercer mundo, puede radicar en el aprovechamiento de la coexistencia de ambos bloques en el mismo escenario internacional, lo que permite un fluido uso de las técnicas de la diplomacia tradicional. Naciones Unidas vendría a ser, por así decirlo, el nuevo escenario para las viejas técnicas de la diplomacia. Como lo señalaba el Secretario General en su informe anual de 1955:

Sólo hemos comenzado a hacer uso de las reales posibilidades de Naciones Unidas como el representativo instrumento para el alivio de las tensiones, la desconfianza y los malentendidos, y para el descubrimiento y delimitación de nuevos campos de común entendimiento e interés... La diplomacia de conferencias puede ser provechosamente complementada por la más tranquila diplomacia dentro de Naciones Unidas, ya sea directamente entre representantes de los distintos gobiernos o a través de contactos entre el Secretario General y los representantes de los gobiernos... Dentro del entramado de la Carta existen muchas posibilidades, muchas de ellas prácticamente inexploradas, con amplias variantes en las prácticas... Espero que puedan lograrse importantes progresos en los próximos años en el desarrollo de nuevas formas de contacto, de nuevos métodos de deliberación y de nuevas técnicas de reconciliación. Con tan sólo unos pequeños ajustes se pueden adaptar a la estructura de Naciones Unidas las discusiones importantes que se realizan normalmente fuera de su ámbito, con lo que se conseguiría simultáneamente dotarla de mayor fortaleza y tomar fuerza de ella cuando fuese necesario.

"La necesidad más imperiosa" —para citar la introducción del informe anual del Secretario General de 1957—

... consiste hoy en día en limar las asperezas de los conflictos entre las naciones y no agudizarlos más aún. Usada con propiedad, Na-

ciones Unidas puede realizar una diplomacia de conciliación mucho más eficaz que cualquier otro medio de que puedan disponer los Estados. Los más variados intereses y aspiraciones de todo el mundo pueden reunirse en su recinto, en el campo común de la Carta. Hay conflictos que pueden persistir por largos períodos sin una solución acordada y grupos de Estados pueden defender activamente intereses especiales y regionales. Sin embargo, y a pesar de retrocesos temporarios en tiempos en que las tensiones se agudizan, la tendencia de Naciones Unidas se encamina a terminar con las diferencias y a buscar una solución que satisfaga todos los intereses y la aplicación de los principios de la Carta.

La nueva Naciones Unidas es hija de la guerra fría y ha nacido del conflicto entre el Este y el Oeste. Al igual que con los conflictos entre Gran Bretaña y Rusia en la Santa Alianza, al igual que con los conflictos entre Gran Bretaña y Francia en la Liga de las Naciones, del mismo modo los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética en Naciones Unidas se resuelven en parámetros de juicio y acción diametralmente opuestos, los que incapacitan virtualmente a la organización internacional para actuar en asuntos políticos.

La experiencia ha demostrado que el intento de usar a Naciones Unidas con el propósito de forzar acuerdos entre las superpotencias es fútil y, a la postre, sólo consigue agravar los desacuerdos. La Carta facultó a Naciones Unidas —esto es, a Estados Unidos y a la Unión Soviética actuando de acuerdo— a evitar guerras entre otros países. Construida sobre los cimientos de Estados Unidos y la Unión Soviética actuando de acuerdo, la Naciones Unidas de la Carta resulta constitucionalmente incapaz de evitar una guerra entre ambas naciones y la nueva Naciones Unidas sólo puede realizar, en el mejor de los casos, una modesta contribución para evitarla. Pero semejante guerra amenaza a Estados Unidos, a la Unión Soviética y a toda la humanidad. Y para evitarla debemos encaminarnos a otro lugar diferente de Naciones Unidas.

## NOVENA PARTE

---

### *El Problema de la Paz: La Paz por medio de la Transformación*

---

## El Estado Mundial

Nuestra investigación sobre el problema de la paz internacional nos ha dejado dos conclusiones: ningún intento por resolverlo mediante la limitación de las aspiraciones nacionales de poder ha triunfado y, de hecho, es imposible que tenga éxito bajo las condiciones del moderno sistema estatal. ¿Qué es, entonces, lo que cuenta para la inestabilidad de la paz y el orden en la relación entre los Estados y qué es lo significativo para la relativa estabilidad entre los mismos? Dicho de otro modo, ¿cuál de los factores que hacen a la paz y al orden que debe existir entre las naciones está faltando en la escena internacional? La respuesta parece obvia: el propio Estado.

Las sociedades nacionales deben su paz y orden a la existencia de un Estado que, dotado de poder supremo dentro del territorio nacional, mantiene la paz y el orden. Esta era, por cierto, la doctrina de Hobbes, quien sostenía que sin tal Estado las sociedades nacionales se asemejarían a la escena internacional, con lo que la guerra "de cada hombre contra cada hombre"<sup>1</sup> sería la condición universal de toda la humanidad. De esta premisa era lógicamente inevitable concluir que aquella paz y orden entre las naciones sólo estaría asegurada dentro de un Estado Mundial que comprendiera a todas las naciones de la tierra. Desde el quebrantamiento del orden universal de la Edad Media, de tanto en tanto, ha reaparecido esa conclusión.<sup>2</sup>

La experiencia de dos guerras mundiales en un cuarto de siglo y la perspectiva de una tercera que se libraría con armas nucleares han impartido a la idea de un Estado mundial una urgencia sin precedentes. Lo que se requiere, según esa idea, para salvar al mundo de la autodestrucción no es la limitación del ejercicio de la soberanía nacional mediante obligaciones e instituciones internacionales, sino la transferencia de las soberanías de las naciones individuales hacia una autoridad mundial, la que sería tan soberana sobre las naciones individuales como éstas son soberanas dentro de sus respectivos territorios. Las re-

<sup>1</sup> *Leviathan*, capítulo XIII.

<sup>2</sup> Véanse las referencias del capítulo 23.

formas dentro de la sociedad internacional han fracasado y están condenadas a fracasar. Por lo tanto, lo que se necesita es la transformación radical de la sociedad internacional de naciones soberanas en una comunidad supranacional de individualidades.

El argumento se apoya en la analogía con las sociedades nacionales. Por lo tanto, nuestra primera tarea consiste en averiguar cómo se preserva el orden y la paz en las sociedades nacionales.

### CONDICIONES DE LA PAZ INTERNA

La paz entre los grupos sociales dentro de una nación reposa sobre una doble base: la falta de propensión de los miembros de la sociedad a quebrar la paz y su incapacidad para hacerlo en el caso de que lo desearan. Los individuos serían incapaces de quebrar la paz si un poder total hace de tal intento una empresa sin esperanza. No se sentirán tentados a hacerlo siempre que se den dos condiciones. Por una parte, deben experimentar lealtad hacia la sociedad como conjunto en un grado mucho mayor que la que puedan sentir hacia una parte de ella. Por otra parte, deben estar en condiciones de esperar de la sociedad al menos un atisbo de justicia que satisfaga módicamente sus demandas. La presencia de estas tres condiciones —poder total, lealtades suprasectoriales, expectativa de justicia— es lo que hace posible la paz en las naciones. La ausencia de esas condiciones en el campo internacional supone el peligro de guerra.

¿Cuáles son los factores que facilitan la presencia de estas condiciones? ¿Y cuál es el papel que desempeña el Estado al respecto? Un examen más minucioso de la interacción de las fuerzas sociales que contribuyen a la paz dentro de las naciones nos ayudará a responder estas preguntas.

#### Lealtades suprasectoriales

Las sociedades nacionales se componen de una multiplicidad de grupos sociales. Algunos de ellos son antagónicos en el sentido de que sus respectivos objetivos son mutuamente excluyentes. Esa mutua exclusión en los objetivos es particularmente obvia en la esfera económica, donde un grupo puede reclamar compartir el producto económico con otro grupo que se niega a ello. Este problema de la distribución del producto económico es sólo una instancia espectacular de un fenómeno social ubicuo. En semejantes conflictos se ven comprometidos partidos políticos, entidades religiosas, grupos raciales, regiones y localidades. ¿Cómo se hace para evitar que esos conflictos degeneren en violencia?

Ante todo, el ciudadano A, que como integrante del grupo E 1 se opone al ciudadano B en tanto integrante de otro grupo económico, el E 2, es incapaz de identificarse completamente con E 1 y entregarle toda su lealtad. Es incapaz de hacerlo por tres razones.

A no sólo es integrante de E 1, sino también del grupo religioso R, del grupo étnico y cultural C. Todos estos grupos hacen reclamos de lealtad y si quiere hacer justicia a todos ellos no puede identificarse completamente con ninguno de ellos. Mientras actúa como integrante de E 1, no puede olvidar que también tiene responsabilidades para con R. Mientras se arroja a la lucha por los objetivos del P, no puede dejar de recordar lo que debe a C. Este pluralismo de agrupamientos internos y conflictos tiende a imprimir sobre todos los participantes la relatividad de sus intereses y lealtades y mitigar así los choques entre los diferentes grupos. Este pluralismo trae como consecuencia una economía en la intensidad de las identificaciones, la cual debe repartirse a los efectos de dar su parte a cada grupo y a cada conflicto.

Más aún, mientras A, en tanto integrante de E 1, se opone a B, en tanto integrante de E 2, puede hallarse en otro aspecto en el mismo bando que B, ya que ambos pueden pertenecer a P. Dicho de otro modo, A y B son enemigos en la esfera económica, pero son amigos en el campo político. Se oponen económicamente, pero están unidos políticamente. A y B también son integrantes de grupos religiosos, étnicos y regionales, y así sucesivamente, y los dos pueden mantener similares relaciones de conflicto y asociación con cualquier cantidad de integrantes de esos grupos. Entonces, A no sólo se encuentra identificado al mismo tiempo con una pluralidad de diferentes grupos sociales, sino que también es, como integrante de esos diferentes grupos, simultáneamente amigo y enemigo de cierto número de sus compañeros, en tanto y en cuanto ellos pertenecen a diferentes grupos de los cuales él es integrante u oponente.

Este rol plural de amigo u oponente que desempeña A con respecto a cierto número de sus compañeros le impone limitaciones en la amistad y en la enemistad. No puede identificarse completamente con sus amigos políticos, que también son sus oponentes económicos, sin exponerse al riesgo de perder la lucha por las reivindicaciones económicas. No puede llevar la lucha por las reivindicaciones económicas hasta el extremo de exponerse a perder el apoyo político que necesita como integrante de su grupo político. Si A desea ser oponente económico y amigo político al mismo tiempo, debe cuidar de mantener ambos roles dentro de límites que no se interpongan entre sí. Así, el solapamiento de los roles sociales desempeñados por diferentes miembros de la sociedad tiende a neutralizar los conflictos y a limitarlos dentro de espacios tales que permitan a los miembros de la sociedad desempeñar sus diferentes roles al mismo tiempo.

Finalmente, A y B no son solamente integrantes de grupos económicos opositores y no sólo tienen las mismas filiaciones políticas, para no hablar de las demás agrupaciones sociales a las que pertenecen, sino que por definición también son integrantes de la misma sociedad nacional. Comparten un mismo lenguaje, las mismas costumbres, los mismos recuerdos históricos, la misma filosofía política y social, los mismos símbolos nacionales. Leen los mismos diarios, oyen los mismos programas de radio, observan los mismos feriados y honran a los mismos héroes. Y, sobre todo, comparan a su propia nación con otras

naciones y advierten cuánto más tienen en común entre sí que con los integrantes de otras naciones. Y, más particularmente, están convencidos de que las características nacionales que tienen en común son superiores en todos los aspectos importantes, especialmente en aquellos de moralidad, a los que ostentan los integrantes de las otras naciones. Así A y B empiezan a sentir no sólo que pertenecen a la misma familia nacional, sino también que por pertenecer a esa relación familiar tienen algo más precioso en común, algo que aumenta su valor y los convierte en "mejores" hombres que sus homónimos extranjeros en todos los aspectos importantes.

El respeto propio de A y B, así como la estima en que se tienen, está íntimamente conectado con el sentimiento de pertenencia a la misma comunidad nacional. Sus convicciones intelectuales y sus juicios morales derivan de esa pertenencia. Cuanta satisfacción vicaria a sus impulsos de poder otorga esa pertenencia ya ha sido detalladamente explicado.<sup>3</sup> Las lealtades con las cuales se adhieren a la nación son más que el mero pago de una deuda de gratitud por beneficios recibidos. Son las verdaderas condiciones para esos beneficios; sólo siendo fiel a la nación, adhiriendo a ella como a la fuente de todos los bienes terrenales, identificándose con ella, se experimentará como propia la seguridad de pertenecer a ella, la exaltación del orgullo nacional, los triunfos de la patria en competencia con otras naciones. Así, la protección de la nación contra la destrucción externa y la perturbación interna es una tarea principalísima de todos los ciudadanos. Del mismo modo, la lealtad a la nación es el compromiso superior de todos los ciudadanos. Nada que amenace la coherencia de la nación puede ser tolerado. Los intereses, las ideas y las lealtades que no sean compatibles con el tema de la unidad de la nación deben subordinarse.

Este aspecto impone una limitación siempre presente al tipo de problemas que han de separar a A y B, del mismo modo que también impone restricciones a los métodos mediante los que A y B llevarán adelante la realización de sus propósitos. Sean cuales fuesen las magnitudes de sus conflictos, jamás habrán de recurrir a medidas que puedan poner en peligro la coherencia de la nación. De este modo, todos los conflictos que se producen en una nación se encuentran limitados a los objetivos que se persiguen y a los medios que se han de emplear para lograrlos. Es como si estuvieran integrados al denso tejido del organismo nacional, quien se encarga de mantenerlos dentro de límites previstos. Junto con el pluralismo y el solapamiento de las lealtades sectoriales, está también la influencia limitativa de las lealtades nacionales que constituye el primero de los tres factores que conforman la paz en el interior de las naciones.

### Expectativa de justicia

¿Cómo hacen las sociedades nacionales para crear la expectativa entre los grupos sociales hostiles de que ninguna de sus demandas será completamente ignorada, sino que todas ellas tienen, al menos, la chance de una satisfacción parcial? ¿Qué es lo que habilita a todos los grupos contendientes a aguardar por lo menos una aproximación a la justicia por parte de la sociedad nacional a la que pertenecen?

En las sociedades nacionales el problema de la justicia se plantea en dos niveles. Uno es el de los principios generales, que es compartido por la sociedad en conjunto; el otro es el de los reclamos específicos formulados por grupos particulares. En el nivel de los principios generales no se plantea ninguna amenaza a la paz, ya que todos están de acuerdo sobre los principios generales que definen el bien común de la sociedad. Principios tales como democracia, justicia social, igualdad y libertad de expresión no dan origen a conflictos que pongan en peligro la paz de la sociedad en tanto permanezcan en el reino de las abstracciones que definen la meta final de las conductas colectivas de la sociedad.

Sin embargo, estas abstracciones se convierten en poderosas armas durante los conflictos sociales cuando son esgrimidas por grupos sociales que formulan sus reclamos conflictivos en nombre de esos principios. Esos reclamos enfrentan a la sociedad a un supremo desafío. La sociedad puede ignorar los reclamos de grupos pequeños y débiles sin poner en peligro la paz. Su cohesión social y monopolio de la violencia organizada son lo suficientemente fuertes como para mantener el sentimiento y la protesta de esos grupos pequeños y débiles sin que se vuelvan abiertamente contra el orden social. Pero la sociedad no puede permanecer sorda a los reclamos de justicia provenientes de grupos grandes y potencialmente poderosos sin exponerse al riesgo de revoluciones y guerras civiles, es decir, sin poner en peligro la paz y su propia supervivencia como conjunto organizado.

Es en este punto donde interviene el intrincado mecanismo del cambio pacífico, otorgando a todos los grupos la oportunidad de someter sus reclamos de justicia al arbitraje de la opinión pública, de elecciones, del voto parlamentario, de comisiones examinadoras y mecanismos análogos. Ya hemos reseñado el trabajo de estos mecanismos en otro contexto y a él remitimos a nuestro lector.<sup>4</sup> Esos mecanismos guían los reclamos conflictivos de los distintos grupos sociales a través de canales pacíficos que les dan la oportunidad de ser escuchados y de competir entre sí por el reconocimiento de acuerdo con reglas que obligan a todos por igual. Bajo las condiciones de esa contienda, ningún grupo puede estar seguro de prevalecer en el largo plazo, pero todos ellos pueden confiar en la posibilidad de conseguir, una u otra vez, algunos pasos de ventaja en pos de la obtención de la justicia.

<sup>3</sup> Véase el capítulo 8.

Véase el capítulo 26.

### El poder total

El tercer factor que contribuye a conservar la paz dentro de las sociedades nacionales es el poder total con que la sociedad puede sofocar en su comienzo mismo todos los intentos por perturbar la paz. Este poder total se manifiesta de dos modos diferentes: bajo la forma de fuerza material que monopoliza la violencia organizada y bajo la forma de una presión social irresistible.

El poder que está a disposición de la sociedad en forma de monopolio de la violencia organizada se distingue por dos características de cualquier otra forma de violencia, especialmente de la que se encuentra en la esfera internacional.

La violencia organizada de las sociedades nacionales es, en cierta medida, neutral con respecto a los reclamos conflictivos de los grupos sociales, en tanto éstos permanezcan dentro de los límites de la ley y empleen medios pacíficos. La doctrina liberal del siglo XIX sostenía que la violencia organizada de la sociedad era completamente neutral, manteniéndose por encima de la turba de los intereses en conflicto y dispuesta a ejercer la ley contra cualquiera que la violara. Contra esa doctrina, el marxismo proclama que la violencia organizada de la sociedad no es más que el arma con la que las clases dominantes mantienen su dominio sobre las clases explotadas. En realidad, la organización compulsiva de la sociedad no puede ser completamente neutral porque, como hemos visto,<sup>5</sup> el orden legal que hace cumplir tampoco es completamente neutral y no puede menos que favorecer el statu quo al que debe su existencia. En caso de verse amenazado, el statu quo puede contar con el apoyo de la organización compulsiva de la sociedad.

Sin embargo, es característica peculiar de la organización compulsiva de la sociedad el hecho de ser recurso en favor del statu quo, pero a la larga no a favor de cualquier statu quo. La organización compulsiva de la sociedad norteamericana defendió el statu quo de 1800, de 1900, de 1932 y de 1940. La organización compulsiva de la sociedad británica ha apoyado sucesivamente el statu quo del feudalismo, del capitalismo y del socialismo. Pero puede ocurrir que un particular statu quo sea ofensivo para las convicciones morales fundamentales y para los intereses vitales de una parte considerable de la población, y que una parte importante de los funcionarios encargados de aplicar el orden simpatice con su oposición no comprometida al statu quo. En tal caso, el orden legal que incluye al statu quo no será cumplido. En Estados Unidos, el trasfondo constitucional de la Guerra Civil y el destino experimentado por la prohibición ilustran este caso.

La otra característica particular de la organización compulsiva de las sociedades nacionales es la exiguidad de la acción colectiva. Como regla general, la organización compulsiva de las sociedades nacionales mantiene la paz y el orden sólo contra infractores individuales. Resulta

<sup>5</sup> Véase el capítulo 24, último apartado.

una rara excepción que tenga que oponerse en tanto fuerza colectiva a otra colectividad que amenace con perturbar la paz. El empleo de la fuerza en los conflictos laborales es el más notorio ejemplo de esta clase. Normalmente, la propia existencia, por parte de la sociedad, del monopolio de la violencia organizada, siempre dispuesta a intervenir en caso de necesidad, disuade las perturbaciones colectivas a la paz interna. El propio hecho de su existencia hace innecesario que la organización compulsiva de la sociedad tenga que actuar.

Además de este factor, y quizá superándolo en importancia, está la enorme presión no organizada que la sociedad ejerce sobre sus integrantes a los efectos de mantener la paz. Para escapar a esa presión, un grupo tendría que levantar, dentro del contexto de la propia sociedad nacional, una estructura social propia, más integrada, más compulsiva, que demandar lealtades más intensas a las de la sociedad nacional en que mora. En nuestros tiempos, la intensidad del nacionalismo, su transformación en la religión política del universalismo nacionalista, la ubicuidad de los modernos medios masivos de comunicación y su control por parte de un pequeño y relativamente homogéneo grupo, son factores que han multiplicado y magnificado las presiones sociales que en las sociedades nacionales tienden a mantener los grupos disidentes dentro de los límites de la ley y la paz.

### El rol del Estado

¿Cuál es la contribución del Estado al mantenimiento de la paz interna? "Estado" no es más que otra denominación de la organización compulsiva de la sociedad, del orden legal que determina las condiciones bajo las cuales la sociedad puede emplear su monopolio de la violencia organizada para la conservación del orden y la paz. Cuando en las páginas anteriores hemos hablado de la organización compulsiva y del orden legal de la sociedad, en realidad hemos estado hablando del Estado. Sus funciones para el mantenimiento de la paz interna son triples. 1) El Estado proporciona la continuidad legal de la sociedad nacional. De este modo faculta a los individuos para sentir a la nación como un *continuum* en el tiempo y en el espacio, como una personalidad en cuyo nombre los hombres actúan, que reclama y otorga servicios y dispensa beneficios, a quien uno puede dirigir lealtades personales que reciben muy pocos otros grupos sociales, excepto la familia y la iglesia. 2) El Estado proporciona la mayor parte de los organismos institucionalizados y procesos del cambio social. 3) El Estado provee los organismos para el cumplimiento de sus leyes.

Nos queda ahora por determinar cuán importante resulta la contribución del Estado a la paz interna. La respuesta a este interrogante es doble. La contribución del Estado a la paz interna es indispensable, pero no es en sí misma suficiente.

Que no puede existir paz interna sin el Estado ya ha quedado implícito en lo que hemos dicho acerca de los problemas del poder, del equilibrio de poder, y de la soberanía. Grupos sociales hostiles podrían

emplear los medios que estuvieran a su disposición con el fin de lograr los objetivos que consideran vitales. Si tales grupos sociales controlaran los medios de la violencia física, como hacen los Estados soberanos en sus relaciones, los emplearían de dos maneras diferentes. Ejercerían presión sobre sus oponentes desplegando lo que consideran como su superioridad o los emplearían para la destrucción de los medios de violencia física del oponente. En cualquiera de las dos alternativas, el propósito de la violencia física consiste en quebrar la voluntad del oponente para resistir las demandas de la otra parte.

La historia de las sociedades nacionales demuestra que ningún grupo político, religioso, económico o regional ha sido capaz de resistir durante mucho tiempo la tentación de vehicular sus reclamos mediante métodos violentos, toda vez que pensó que podía hacerlo sin demasiados riesgos. Por más solidamente que los demás factores sociales hayan podido apoyar la causa de la paz, su eficacia no consiguió sobrevivir demasiado a la promesa de una rápida y definitiva victoria que la violencia siempre ofrece a su poseedor. Así, las sociedades nacionales se han desintegrado y dividido en cierto número de unidades más pequeñas, ya fuese temporaria o permanentemente, cada vez que el Estado fue incapaz de mantener el monopolio de la violencia organizada y de emplear con eficacia cualquier medio de violencia que aun conservara, con el fin de mantener la paz y asegurar su propia supervivencia.

Dado que cualquiera que sea capaz de usar la violencia la usará si considera que lo que está en juego lo justifica, es necesario un organismo social lo suficientemente fuerte como para evitar ese uso. La sociedad podrá encontrar sustitutos para la unidad legal que conduce al Estado en el tiempo y en el espacio y para los organismos del cambio social mediante los que el Estado regula la dinámica del proceso social. Pero la sociedad no podrá encontrar sustitutos para el poder de Leviatán, cuya propia presencia, elevándose por encima de los grupos en conflicto, mantiene sus disputas dentro de límites pacíficos.

El Estado es indispensable para el mantenimiento de la paz interior: éste es el verdadero mensaje de la filosofía de Hobbes. Pero el Estado por sí solo no puede mantener la paz interna: esa es la gran omisión de la filosofía de Hobbes. Que el poder del Estado es esencial, pero no suficiente, para mantener la paz de las sociedades nacionales queda demostrado a través de la experiencia histórica de las guerras civiles. Si sólo hubieran existido unas pocas a lo largo de un largo tramo histórico, podrían despreciarse como las lógicas excepciones de toda regla. Sin embargo, de un total de doscientas setenta y ocho guerras libradas entre 1480 y 1941, setenta y ocho —el 28 %— fueron guerras civiles. Entre 1840 y 1941, la proporción entre guerras civiles e internacionales fue de dieciocho para las primeras contra sesenta de las últimas, es decir, aproximadamente de uno a tres. En el período entre 1800 y 1941 las cifras dan veintiocho guerras civiles y ochenta y cinco internacionales, o sea una proporción casi exacta de uno a tres.<sup>5</sup> Con respecto a lo oneroso

de las guerras civiles, Quincy Wright observa: "Guerras civiles tales como la de los hugonotes franceses del siglo xvi, la guerra británica de las rosas del siglo xv y la guerra civil del siglo xvii, la guerra de los treinta años desde la perspectiva alemana, la guerra peninsular desde la perspectiva española, la guerra civil norteamericana y la rebelión china del Taiping fueron mucho más costosas, tanto en vidas como en pérdidas económicas, que las guerras internacionales contemporáneas".<sup>7</sup>

La frecuencia y destructividad de las guerras civiles demuestra que la existencia del Estado no basta para asegurar la paz interior. La razón reside en la propia naturaleza del Estado. Este no es la creación artificial de una convención constitucional, concebida según la imagen de algunos principios de gobierno abstractos y sobreimpuestos a cualquier sociedad que pueda existir. Por el contrario, el Estado es parte de la sociedad de la que ha surgido y prospera y declina en la medida en que la sociedad prospera o declina. Lejos de ser una entidad aparte, el Estado es creado por la sociedad.

La paz de una sociedad cuyos conflictos intergrupales no sean limitados, restringidos y neutralizados por lealtades superiores, cuyos procesos de cambio social ya no sustenten la expectativa de justicia de los grupos más importantes y cuyas fuerzas compulsivas no organizadas ya no sean suficientes para imponer conformidad a esos grupos, la paz de tal sociedad, decíamos, no puede ser asegurada por el Estado por más fuerte que éste sea. Las fuerzas destructivas manifestadas dentro de la sociedad bajo la forma de luchas de clases, raciales, religiosas, regionales o puramente políticas irrumpirán en revoluciones, golpes de estado y guerras civiles. El Estado no se encuentra al margen de estas conflagraciones, como el cuerpo de bomberos se mantiene al margen de los incendios, listo para extinguirlos una vez que han estallado. Inevitablemente, el Estado se verá envuelto en ellos en un doble sentido. Por otra parte, el Estado es el objetivo principal de la revolución, contra la que debe defenderse mediante el uso de la fuerza. Finalmente, los disensos que afectan a la sociedad también dividen la organización compulsiva del Estado. En ese punto o bien el Estado dejará de actuar como cuerpo y sus partes discordantes se unirán a los grupos en conflicto, con lo que la unidad del Estado se disolverá en guerra civil, o bien —y esto es lo más probable en nuestro tiempo en vista del monopolio del poder efectivo que la moderna tecnología ha conferido al Estado— los asuntos que dividen al pueblo no sólo serán librados por el conjunto de la población, sino también a través de luchas intestinas dentro de la organización del Estado bajo la forma de golpes de Estado, conspiraciones y purgas.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Quincy Wright, *A Study of War*, University of Chicago Press, Chicago, 1942, vol. I, págs. 651.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 247.

<sup>8</sup> Acerca de la obsolescencia de las revoluciones populares en nuestro tiempo, véase el capítulo 22, apartado "Guerra por apuestas totales".

### EL PROBLEMA DEL ESTADO MUNDIAL

Nuestro análisis del problema de la paz interna ha demostrado que el argumento de los defensores del Estado mundial es incontrovertible: no puede haber paz internacional permanente sin un Estado que se superponga a los confines del mundo político. La cuestión a la que debemos dirigir nuestra atención ahora tiene que ver con la manera en que puede ser creado el Estado mundial.

#### Dos escuelas de pensamiento

En el primer capítulo de su *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, John Stuart Mill encara el mismo problema con respecto a las formas particulares de gobierno. Las dos "concepciones en conflicto acerca de lo que son las instituciones políticas", que Mill encuentra en la base de todas las discusiones del problema, determinan también la discusión acerca de cómo crear un Estado mundial. Según una escuela de pensamiento:

... el gobierno se concibe estrictamente con un arte práctico, que no da lugar a más preguntas que aquellas que implican medios y fines. Las formas de gobierno se asimilan a cualesquiera otros expedientes para el logro de los objetivos humanos. En su conjunto son vistas como un problema de invención y de estructura. Al ser hechas por el hombre, se supone que el hombre tiene la opción de hacerlas o no y cómo y según qué modelo serán hechas... Encontrar la mejor forma de gobierno, persuadir a otras que es la mejor y, habiéndolo hecho, movilizarlos para insistir en tenerla, ése es el orden de ideas en la mente de aquellos que adoptan este punto de vista de filosofía política. Consideran a una constitución de la misma manera (permitiéndose la diferencia de escala) que lo harían con el arado a vapor o a una máquina trilladora.

La otra escuela de pensamiento ve al gobierno

... como una especie de producto espontáneo y a la ciencia del gobierno como una rama (por así decirlo) de la historia natural. Según ellos, las formas de gobierno no son cuestión de elección. Debemos tomarlas, en lo principal, como las encontramos. Los gobiernos no pueden ser contruidos mediante un designio premeditado. "No están hechos, sino que crecen"... Las instituciones políticas fundamentales de un pueblo son consideradas por esta escuela como una especie de crecimiento orgánico desprendido de la naturaleza y de la vida de un pueblo, un producto de sus hábitos, instintos y de sus deseos inconscientes, como algo escasamente vinculable con sus fines deliberados. Su voluntad no ha tenido más parte en el asunto que la de enfrentarse a las necesidades del momento con los inventos del momento, los cuales, si se encuentran en suficiente cohesión con los

sentimientos y el carácter nacionales, habitualmente duran y por acumulación sucesiva conforman una política adecuada al pueblo que la posee, pero que sería inútil aplicar a cualquier otro pueblo con cuya naturaleza y circunstancias no se hubiese desenvuelto espontáneamente.

Mill fijó su posición entre los extremos de esas dos doctrinas, aprovechándose "de la verdad que existe en cada una de ellas". Por una parte

... las instituciones políticas... son productos del hombre; deben su origen y toda su existencia a la voluntad humana... Por otra parte, también debe tenerse presente que la maquinaria política no actúa por sí sola. De acuerdo con su origen, debe ser operada por hombres y aun por hombres ordinarios. Necesita no sólo su simple aquiescencia, sino su participación activa y debe ajustarse según las capacidades y cualidades de aquellos hombres. Esto implica tres condiciones. El pueblo para quien se elabora una forma de gobierno debe querer aceptarla o, al menos, no debe disgustarle tanto como para que oponga un obstáculo insuperable a su establecimiento. Debe tener voluntad y capacidad para hacer lo necesario a los efectos de sostenerla. Y debe tener voluntad y capacidad para hacer lo requerido a los efectos de cumplir con estos propósitos... Debe cumplir las condiciones de acción y las condiciones de autolimitación necesarias para mantener con vida la política establecida o para permitirle cumplir con sus fines, en cuya aptitud basa su acción.

El fracaso de cualquiera de estas condiciones convierte a cualquier forma de gobierno —al margen de las ventajas que en otro sentido pueda ofrecer— en aplicable al caso de que se trate.

#### La triple prueba del apoyo popular

Esta triple prueba, pensada para formas de gobierno específicas, bien puede ser aplicada al Estado mundial. ¿Los pueblos del mundo tienen voluntad suficiente como para aceptar un gobierno mundial o, al menos, como para no oponer un obstáculo insuperable a su establecimiento? ¿Estarían dispuestos y en condiciones de hacer todo lo necesario para sostener un gobierno mundial? ¿Estarían dispuestos y en condiciones de hacer —o de abstenerse de hacer— lo que el gobierno mundial requiere de ellos para poder cumplir con sus propósitos? La respuesta a estas preguntas está implícita en lo que hemos dicho antes con referencia a los problemas del nacionalismo, del universalismo nacionalista, de la moral internacional y de la opinión pública mundial.<sup>9</sup> La respuesta también está implícita en lo que se ha dicho acerca de las condiciones para el mantenimiento de la paz interna. La respuesta está condenada a ser negativa.

Ninguna sociedad existente es equiparable al presunto Estado mundial. Lo que tenemos es una sociedad internacional de naciones sobre-

<sup>9</sup> Véase en especial el capítulo 17.



ranas. No hay una sociedad supranacional que comprenda a todos los miembros individuales de todas las naciones y que, por lo tanto, sea idéntica a la humanidad políticamente organizada. La más amplia sociedad en la que muchos hombres viven y actúan durante nuestro tiempo es la sociedad nacional. Como hemos visto, la nación es la receptora de las más altas y seculares lealtades del hombre. Más allá de ella existen otras naciones, pero no una comunidad en cuyo nombre el hombre se sienta dispuesto a actuar independientemente de lo que entiende como intereses de su propia nación. Los hombres están dispuestos a dar comida, ropa y dinero a los necesitados haciendo abstracción de su nacionalidad. Pero prefieren mantener a los necesitados en el lugar donde se encuentran antes que permitirles que se trasladen adonde les plazca y, de este modo, puedan convertirse nuevamente en ciudadanos útiles. Porque mientras la ayuda internacional es considerada como compatible con el interés nacional, la libertad de inmigración no lo es. Bajo las actuales condiciones morales de la humanidad, pocos hombres actuarían en nombre de un gobierno mundial si los intereses de su propia nación —tal como ellos los conciben— requirieran un curso de acción diferente. Por el contrario, la abrumadora mayoría colocaría lo que considera como beneficioso para su propia nación por encima de todo lo demás, incluidos los intereses de un Estado mundial. Dicho de otro modo, los pueblos del mundo no están dispuestos a aceptar un gobierno mundial y la insuperable lealtad a la nación constituye un obstáculo insuperable para su establecimiento.

Los pueblos del mundo tampoco están dispuestos y en condiciones de hacer lo necesario para mantener un gobierno mundial en funcionamiento. Porque no están preparados para realizar esa revisión de todos los valores —una revolución moral y política sin precedentes, por cierto— que desplazaría a la nación de su trono y colocaría en él a la organización política de la humanidad. Sólo están dispuestos y en condiciones de sacrificarse y hasta morir si ello fuera preciso para que el gobierno nacional pueda seguir en funcionamiento.

Las probabilidades están tan en favor de la nación que los hombres que podrían estar dispuestos y en condiciones de sacrificarse y hasta morir para que el Estado mundial llegara a funcionar ni siquiera tienen la oportunidad de intentarlo en el mundo tal como está organizado hoy en día. El hombre que quisiera oponerse a los intereses y a la política de su propia nación en beneficio de la humanidad y de su Estado mundial, mediante ese acto de oposición (al debilitar a su propia nación) podría fortalecer a la nación con la que su propio gobierno tal vez estuviese librando un combate mortal. En el mejor de los casos, podría hacer de sí el mártir de sus propias convicciones asumiendo el castigo que la nación reserva a los traidores. Nada evidencia mejor la ausencia de los requisitos sociales y morales para algo que se asemeje a un Estado mundial que la paradoja moral de que un hombre que quisiera actuar como ciudadano del mundo, por las propias condiciones del mundo, se vería obligado a actuar como partidario de otra nación y como traidor de la propia. Por encima de la nación no existe

ninguna entidad política en cuyo nombre el hombre pueda actuar. Sólo hay otras naciones junto a la propia.

Finalmente, los pueblos del mundo no están dispuestos ni en capacidad de hacer lo que requiere el Estado mundial de ellos para poder cumplir con su finalidad. La primera finalidad de un Estado mundial sería el mantenimiento de la paz mundial. Para ese fin, el Estado mundial debería cumplir tres funciones: 1) le daría a la humanidad una personalidad legal que mantendría la imagen de una humanidad unida; 2) crearía y mantendría en funcionamiento organismos para el cambio social mundial que permitieran a todos los grupos de la humanidad esperar por lo menos alguna satisfacción para sus reclamos en conflicto; 3) establecería organismos compulsivos que enfrentarían cualquier amenaza a la paz con una fortaleza insuperable. Se puede conceder la posibilidad, para la que existe apoyo en las encuestas de opinión pública antes referidas,<sup>10</sup> de que los pueblos del mundo apoyarían al Estado mundial en el cumplimiento de la función 1). Bastante se ha dicho ya sobre la falta de apoyo para la función 3).<sup>11</sup> Permítasenos entonces examinar brevemente las oportunidades de los pueblos del mundo para apoyar al Estado mundial en el cumplimiento de la función 2), la que, como sabemos, es el alma misma de las funciones de mantenimiento de la paz para cualquier Estado.

No nos ocuparemos del problema de cómo los diferentes pueblos del mundo estarán representados en los organismos legislativos del cambio social. La representación numérica sería obviamente inaceptable para las razas blancas, dado que de aplicarse colocaría al mundo bajo el dominio de las razas de color. Cualquier tipo de representación que en violación del principio de mayoría tendiera a estabilizar la supremacía blanca en el mundo enfrentaría la oposición de las razas de color, las que de ese modo estarían en permanente inferioridad. Tampoco nos detendremos en la obvia imposibilidad de poner en funcionamiento tales organismos legislativos, aun en el caso de que fuera posible hacerlo. Un parlamento que representara pueblos de tan diferentes convicciones morales, intereses políticos y capacidades para el autogobierno como los americanos, los chinos, los indios y los rusos difícilmente se encontrarían en aptitud de hacer de estas diferencias un conjunto operativo. Ninguno de sus grupos constituyentes se sometería voluntariamente al voto mayoritario de una asamblea legislativa así constituida. La amenaza y la realidad de la guerra civil pendería sobre tales instituciones, las que tendrían que reemplazar la ausencia de consenso moral y político por la compulsión.

Permítasenos considerar dos problemas concretos en los que las posiciones de las diferentes naciones tradicionalmente chocan: la inmigración y el comercio. Un Estado mundial, como cualquier otro Estado federal, no puede abandonar la regulación de la migración interestatal. El mismo debería regular estos problemas. Incluso si la autoridad de

<sup>10</sup> Véase el capítulo 19, nota 17.

<sup>11</sup> Véase el capítulo 19, último apartado.

un Estado mundial en estos dos aspectos estuviera estrictamente circunscripta por una constitución mundial, ¿existiría alguna oportunidad de que el pueblo norteamericano estuviera preparado para entregar a un gobierno mundial poderes como para abrir las fronteras de Estados Unidos a la inmigración anual de, digamos, 100.000 rusos, 250.000 chinos y 200.000 indios? ¿Y es probable que el gobierno soviético permitiera la emigración anual de 10.600 rusos a los Estados Unidos? ¿El pueblo norteamericano permitiría la importación de cualquier cantidad de productos agrícolas extranjeros que pudieran competir con los propios en iguales términos? ¿Existe alguna probabilidad de que los rusos permitieran la importación de bienes de consumo más baratos que pudieran alterar su economía planificada y al mismo tiempo minar la confianza en su sistema político? Si todas estas preguntas deben contestarse negativamente —como efectivamente deben serlo— ¿cómo puede esperarse que un gobierno mundial pueda llegar a gobernar? ¿De qué modo puede esperarse que un Estado mundial sea capaz de resolver pacíficamente las tensiones entre naciones que amenazan la paz del mundo?

No se puede eludir la conclusión de que la paz internacional no puede ser permanente sin un Estado mundial y que éste no puede establecerse bajo las presentes condiciones morales, sociales y políticas del mundo. A la luz de lo que se ha dicho antes en este libro, tampoco puede eludirse la conclusión de que en ningún período de la historia moderna la civilización estuvo más necesitada de paz permanente y, por lo tanto, de un Estado mundial, y que en ningún período de la historia moderna las condiciones morales, sociales y políticas del mundo fueron menos favorables para el establecimiento de un Estado mundial. Tampoco se puede evitar, finalmente, la conclusión de que, del mismo modo en que no puede haber Estado sin una sociedad dispuesta y en condiciones de sostenerlo, tampoco puede haber Estado mundial sin una comunidad mundial dispuesta y en condiciones de sostenerlo.

## DOS SOLUCIONES FALSAS

Entonces, ¿cómo puede crearse un Estado mundial? Se han propuesto dos soluciones: la conquista mundial y los ejemplos de Suiza y la creación de Estados Unidos por la Convención Constituyente de 1787.

### La conquista mundial

Todas las estructuras políticas históricas que han estado cerca de ser Estado mundial tienen una característica en común: un Estado poderoso la creó al conquistar a los otros miembros de lo que entonces era el mundo político conocido. Muchos de esos Estados mundiales tuvieron otro elemento en común: la dificultad para sobrevivir más allá del tiempo de vida de sus fundadores.

En la civilización occidental, la única excepción a la regla es el

imperio romano. Ese Estado mundial debió su longevidad a dos inusuales transformaciones. Los conquistadores romanos transformaron a los conquistados en romanos ya fuera recibiendo en la civilización dominante como ciudadanos romanos o desarraigándolos de su civilización nativa y convirtiéndolos en esclavos. Pero en el proceso de conquista, especialmente en el mundo helénico, el propio conquistador romano se transformó rehaciendo su civilización a la imagen de la civilización del conquistado. A través de este doble proceso de amalgamamiento, Roma creó una nueva comunidad moral y política que se superponía a sus conquistas y era capaz de dar estabilidad a la ulterior circunstancia de que tras la conquista del mundo mediterráneo, el imperio romano se expandió a los espacios políticamente vacíos, ocupados por bárbaros cuyas civilizaciones no orgánicas se desintegraron ante el impacto de la civilización superior y más atractiva del conquistador.

Muchos de los otros Estados mundiales se desintegraron tan rápidamente como la conquista que los había edificado. Porque por debajo de la superestructura política y militar levantada por la fuerza, las sociedades nacionales seguían viviendo, cada una de ellas con sus propios valores morales e intereses políticos y todas ellas tratando de sacudirse el yugo del conquistador. Esos Estados mundiales no fueron producto del crecimiento natural de una comunidad mundial que se superponía a ellos, sino una creación forzosa, artificialmente superimpuesta a una multiplicidad de sociedades nacionales indispuertas. Por supuesto que es cierto que el presunto Estado mundial de Napoleón fue destruido por las reservas intactas de Gran Bretaña y Rusia. Pero, cuando en 1812 ese imperio demostró por primera vez su debilidad militar al fallar en una gran tarea de expansión, las sociedades nacionales de que estaba compuesto se reafirmaron uniéndose a Gran Bretaña y a Rusia para ponerle fin.

Las conquistas en menor escala, que son incapaces de unir a las poblaciones de los conquistadores y los conquistados en una nueva comunidad, encaran el riesgo menor de las revueltas y de un irredimible separatismo. Las relaciones de Irlanda y Gran Bretaña y entre las naciones de Europa oriental y Rusia son ejemplos de ello. Si el conquistador puede reunir una fuerza abrumadora, no surgirá ningún peligro para la paz a partir del conflicto de dos sociedades nacionales que viven dentro del mismo Estado. Sin embargo, si la fuerza del pueblo conquistado no está en completa desproporción con la del conquistador, entonces un potencial estado de guerra civil socavaría la fortaleza del Estado, aunque en las condiciones de guerra civil socavaría la fortaleza en peligro su existencia.<sup>12</sup>

Tales son las probables consecuencias de conquistas limitadas que son incapaces de crear una nueva comunidad que las acompañe. De donde se deduce que un Estado mundial creado mediante conquistas y carente del apoyo de una comunidad mundial sólo tiene posibilidades

<sup>12</sup> Para este punto, véase el capítulo 22, apartado "Guerra por apuestas totales".

de mantener la paz dentro de sus fronteras si puede crear y mantener completa disciplina y lealtad entre los millones de soldados y policías necesarios para afirmar su dominio sobre una humanidad descontenta. Serneante Estado mundial sería un monstruo totalitario con pies de barro, cuya sola idea sobresalta la imaginación.

### Los ejemplos de Suiza y Estados Unidos

Lo que parece deseable en un Estado mundial, Suiza parece haberlo logrado —la creación de un nuevo Estado federal a partir de cierto número de naciones soberanas con lenguaje, cultura, historia, lealtades y políticas propias—. Suiza fue capaz de unir a veintidós Estados soberanos, que hablaban cuatro lenguas diferentes, en una sola organización política. ¿Por qué las casi ciento cincuenta naciones del mundo no son capaces de hacer lo mismo? Adóptese una constitución federal como lo hicieron los suizos, manténgase hacia los demás el mismo comportamiento que observaron los suizos y el problema del Estado mundial estará resuelto. El argumento parece persuasivo y frecuentemente es citado en las discusiones populares. Sin embargo, se desintegra cuando es confrontado con los hechos de la historia suiza.

Ante todo, el Estado suizo unificado data de 1848. Antes de entonces, los Estados suizos formaban una confederación que se parecía más a una exitosa Liga de Naciones o Naciones Unidas que a un simple Estado. Esa confederación creció a partir de cierto número permanente de alianzas celebradas entre los así llamados Cantones del bosque y algunos de los Cantones de la ciudad en el transcurso del siglo XIV. Esas alianzas eran resultado de ciertos intereses idénticos o complementarios que llevaron a los Estados a unirse en defensa contra peligros comunes. ¿Por qué esas alianzas sobrevivieron a las circunstancias específicas que les dieron vida y llegaron a anudarse en los lazos estrechos de una confederación con organismos comunes de gobierno? La respuesta a esta pregunta proporcionará la explicación al fenómeno suizo.

1) Los trece miembros de la confederación original, que ocupaban un territorio contiguo, estaban unidos por una común oposición al imperio germano y a los Habsburgo, a quienes habían estado sometidos, de quienes se habían liberado en un esfuerzo común y quienes seguían siendo los enemigos comunes de todos ellos. 2) Las famosas victorias de los ejércitos suizos sobre los caballeros en los siglos XIV y XV tuvieron un doble efecto. Durante siglos establecieron la reputación de los suizos como los más temibles soldados de Europa y demostraron la virtual inmunidad a los ataques extranjeros de los valles montañosos que eran el corazón mismo de la confederación original. 3) Comparados con los riesgos militares que implicaba un ataque a los suizos, los atractivos de la victoria resultaban pequeños. En vista de la pobreza en recursos naturales de esos valles, los atractivos eran exclusivamente estratégicos, es decir, consistían en el control de algunos pasos alpinos que unían a Italia con el norte de Europa. Así durante cuatro siglos, con la única excepción significativa de las guerras napoleónicas, las

grandes potencias rivales adyacentes a Suiza pensaron que era más ventajoso tener a los suizos como defensores de los pasos alpinos contra todas las naciones en guerra que tratar de arrebatarlos a los suizos. Sin embargo, es significativo que el equilibrio de poder ejerció su influencia protectora sólo mientras duró la rivalidad entre los poderosos vecinos suizos. Las victorias napoleónicas en Italia destruyeron de inmediato esa protección y desde 1798 Suiza fue la presa desdichada de los ejércitos contendientes. También vale la pena recordar que mientras Austria, Alemania e Italia se mantuvieron unidas en la Triple Alianza, el Estado mayor italiano propuso seis veces al Estado mayor alemán avanzar a través de Suiza en una campaña conjunta contra Francia.

Así que no fue un acto meramente de voluntad expresada en un acuerdo constitucional, sino un cierto número de peculiares y combinadas circunstancias —únicas también— lo que hizo posible que Suiza naciera y sobreviviera. Mientras esas circunstancias permitieron a Suiza sobrevivir en medio de poderosos vecinos, no le permitieron mantener la paz entre sus Estados componentes. Dentro de un lapso menor a trescientos años, los Estados suizos libraron entre sí numerosas guerras menores y cinco guerras religiosas que involucraron a prácticamente todos, la última de ellas en fecha tan reciente como 1847. Un gran número de revoluciones y golpes de Estado completa el panorama de las luchas civiles.

¿Qué luz aporta, entonces, la historia de Suiza al problema de un Estado mundial? Podemos suscribir las conclusiones de Rappard en el sentido de que Suiza en tanto confederación tuvo una seguridad nacional limitada sólo en virtud de "especiales circunstancias ajenas a su propio régimen... En la medida en que la experiencia suiza de cinco siglos de seguridad colectiva puede entregar una lección a la generación actual, esta lección es claramente negativa. Confirma al mismo tiempo las observaciones extraídas del pasado más reciente y las enseñanzas del simple sentido común. En la medida en que la seguridad de la sociedad internacional dependa solamente de la libre cooperación de Estados completamente soberanos habrá de ser necesariamente frágil".<sup>11</sup> Así, la experiencia suiza confirma nuestras propias conclusiones relativas a la fragilidad de la paz mediante limitaciones y enfatiza tanto la necesidad como la dificultad de establecer un Estado por encima de los Estados nacionales.

El ejemplo del modo en que fue creado Estados Unidos a menudo es citado como prueba de la posibilidad de crear un Estado mundial aquí y ahora mediante una convención constituyente. En realidad, el ejemplo de Estados Unidos sólo prueba la dependencia de una comunidad moral y política preexistente de cualquier Estado que pueda durar.

Cuando la Convención constituyente se reunió en 1787, los trece Estados eran soberanos en nombre antes que en realidad política. No constituían trece soberanías separadas a punto de unirse en una sola.

<sup>11</sup> William E. Rappard, *Cinq Siècles de Sécurité Collective, (1291-1798)*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1945, pag. 504.

Después de declarar su independencia de Gran Bretaña en 1776, la soberanía había quedado en suspenso. Al establecer los Estados Unidos, cambiaban una soberanía —la de la corona británica— por otra. Y también cambiaban una lealtad común por otra. Todos ellos conservaban el mismo lenguaje, la misma cultura, la misma herencia nacional, las mismas convicciones morales, los mismos intereses políticos que poco antes habían sido puestos a prueba en una guerra revolucionaria librada de acuerdo bajo un único comando. Las trece colonias formaban una comunidad moral y política bajo la corona británica; lo probaron y fueron completamente conscientes de ello en su lucha común contra Gran Bretaña y mantuvieron esa comunidad después que consiguieron su independencia. Como lo señalaba John Jay en el N.º 2 de *El Federalista*:

... la Providencia se ha dignado entregar este país bien eslabonado a un pueblo unido, un pueblo que desciende de los mismos ancestros, que habla el mismo lenguaje, que profesa la misma religión, que es afecto a los mismos principios de gobierno, que es muy parecido en sus modales y costumbres y el que, uniendo su sabiduría, armas y esfuerzos, luchando codo a codo una guerra larga y sangrienta, noblemente estableció su libertad general y su independencia...

Sentimientos similares han prevalecido en todos los órdenes y clases entre nosotros. A todos los efectos generales, hemos sido uniformemente un solo pueblo. Cada ciudadano, se encuentre donde se encuentre, disfruta de los mismos derechos nacionales, de los mismos privilegios y de la misma protección. Como nación, hemos hecho la paz y la guerra; como nación hemos vencido a nuestros enemigos comunes; como nación hemos celebrado alianzas y tratados, pactos y convenciones con distintos Estados.

Lo que hizo la Convención de Filadelfia fue reemplazar una constitución, una soberanía, un Estado por otro, ambos descansando en la misma comunidad preexistente. La Convención no creó un Estado donde antes había trece separados. Lejos de probar que un Estado puede ser creado mediante acuerdo sobre el texto de una constitución, la creación de Estados Unidos prueba la veracidad de dos proposiciones formuladas antes: las guerras pueden ocurrir dentro de los Estados tanto como entre los Estados y Estados Unidos fue fundado sobre una comunidad moral y política que la constitución no creó, sino que ya tenía existencia. La comunidad del pueblo norteamericano antecede al Estado norteamericano, del mismo modo que la comunidad mundial debe anteceder al Estado mundial.

## 30

### La Comunidad Mundial

Esta última conclusión —que una comunidad mundial debe anteceder a un Estado mundial— ha sustentado dos esfuerzos encaminados a crear dicha comunidad mundial: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO según la sigla en inglés), y los otros organismos especializados de Naciones Unidas.<sup>1</sup>

#### LA APROXIMACION CULTURAL: LA UNESCO

Según el artículo 1º de la constitución de la UNESCO:

Los propósitos de la Organización son los de contribuir a la paz y a la seguridad promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura, a fin de fomentar el respeto universal por la justicia, por el predominio del derecho y por los derechos humanos y libertades fundamentales, los que son aplicables a todos los pueblos del mundo sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, según lo establece la Carta de Naciones Unidas.

Para llevar a cabo estos propósitos la Organización:

- a) colaborará en las tareas para el conocimiento y comprensión mutuas entre los pueblos a través de los medios de comunicación masivos, y con este fin recomendará tales acuerdos internacionales cuando puedan ser necesarios para promover la libre difusión de las ideas por medio de la palabra y de la imagen;
- b) dará nuevo impulso a la educación popular y a la propagación de la cultura;
  - mediante la colaboración con los Estados miembro, a pedido de éstos, para el desarrollo de las actividades educativas;
  - estableciendo la adecuada colaboración entre las naciones a fin de promover la idea de igualdad de oportunidades en la

<sup>1</sup> En relación con este capítulo, téngase en cuenta lo que fue dicho en el capítulo 7 acerca de la opinión pública mundial.

educación sin discriminación de raza, sexo o cualquier otra diferenciación, económica o social;

—surgiendo los métodos educativos más adecuados para preparar a los niños del orbe a encarar las responsabilidades inherentes a la libertad;

- c) mantendrá, incrementará y difundirá los conocimientos; —asegurando la protección y conservación del patrimonio histórico de la humanidad en libros, obras de arte y monumentos históricos y científicos, a la vez que recomendará a las naciones los necesarios convenios internacionales;

—alentará la cooperación entre naciones en todas las ramas de la actividad intelectual, incluyendo el intercambio de personas activas en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, así como el intercambio de publicaciones, objetos de interés artístico y científico y otros materiales de información; iniciará aquellos métodos de cooperación internacional pensados para dar a los pueblos de todos los países libre acceso a los materiales impresos y publicados por cualquiera de ellos.

A fin de evaluar la contribución que la UNESCO puede hacer en pro de la preservación de la paz mundial, debemos hacer tres distinciones:

- 1) No nos concierne en primera instancia la contribución que la UNESCO pueda hacer en favor de la difusión y progreso de la cultura y la educación como fines en sí mismos; 2) Tampoco es de nuestra incumbencia la contribución que la UNESCO pueda hacer para preservar la paz internacional mediante el hecho implícito de la cooperación internacional; este aspecto del problema será tratado en la última sección del capítulo; 3) Si nos concierne la cuestión de lo que la UNESCO puede hacer en favor de la preservación de la paz internacional mediante la promoción de la comprensión internacional, la educación y las actividades educativas en general.

Lo que declaró la Fundación Carnegie para la Paz Internacional en su evaluación del programa de la UNESCO para 1948 —“Por encima de todo, sus artículos particulares no estaban siempre, clara y obviamente, relacionados con la salvaguarda de la paz y la seguridad”— es aplicable a todas las actividades de la UNESCO, pese a sus méritos intrínsecos. Este defecto no es cualidad accidental de determinados programas emprendidos por el organismo, a los que sólo se debería revisar y ajustar, a fin de que cumplieran con su función en favor de la preservación de la paz. Por el contrario, el defecto es congénito, nacido de la misma filosofía que se halla en los cimientos del organismo y que empapa todas sus actividades. A tal punto esto es así que al resumir las discusiones de la Conferencia General, el 17 de noviembre de 1952, el señor Jaime Torres Bodet, su director saliente, advirtió “que el mayor peligro contra el cual tiene que precaverse la UNESCO es el de la disipación de sus esfuerzos”.

La filosofía de la UNESCO da por sentado que la educación (especialmente cuando apunta hacia la comprensión internacional), el intercambio cultural y, en general, todas las actividades que tienden a incre-

mentar los contactos entre miembros de distintas naciones y les permiten entenderse recíprocamente, contribuyen a la creación de una comunidad internacional y al mantenimiento de la paz. Implícita en esta suposición se halla la de que las naciones son nacionalistas y van a la guerra unas contra otras porque aún no se conocen suficientemente y porque operan en diferentes niveles educacionales y culturales. Pero ambas suposiciones son erróneas.

### Desarrollo cultural y paz

Existen pueblos primitivos, completamente faltos de una educación institucionalizada, que son generalmente amantes de la paz y receptivos a la influencia de culturas foráneas hasta el punto casi suicida de la autonegación. También hay otros pueblos, altamente educados e impregnados de la cultura clásica, tales como los alemanes, quienes a través de la mayor parte de su historia han sido nacionalistas y belicosos. Los atenienses del siglo de Pericles y los italianos del Renacimiento desarrollaron culturas sin parangón en la historia de la civilización occidental, y ambos fueron pueblos tan nacionalistas y marciales en ese periodo de su historia como en cualquier otro antes o después de él.

También debemos decir que en la historia de algunas naciones, tales como Gran Bretaña y Francia, periodos de exclusivismo nacionalista y políticas tendientes a la guerra se alternan con otras cosmopolitas y pacíficas, sin que haya correlación ninguna en estos cambios con el desarrollo de la educación y la cultura. El pueblo chino tiene una tradición de respeto hacia el saber superior a la de cualquier otro pueblo, y analizando su historia podemos ver en ella logros culturales mayores a los de cualquier otro, al menos en cuanto a creatividad; estas altas cualidades de la educación y la cultura han hecho que los chinos vean con menosprecio a la profesión del soldado, así como a todas las otras naciones, vasallos bárbaros del emperador chino, según creían aún a comienzos del siglo XIX. Sin embargo, todo esto no ha hecho al pueblo chino menos nacionalista y más pacífico. La educación rusa ha alcanzado en nuestro tiempo un alto nivel de realización, mayor que nunca, especialmente en las esferas de la alfabetización y la educación técnica, pero tal excelencia no ha ejercido ninguna influencia sobre la receptividad del pueblo ruso a ideas extranjeras o sobre la política exterior de su gobierno.

Estos ejemplos, tomados al azar, muestran que la cantidad y la calidad de la educación y la cultura como tales son prácticamente irrelevantes en el problema de una comunidad mundial, pues ese problema depende no de los conocimientos, la creación y la apreciación de los valores culturales sino de una transformación moral y política de dimensiones sin precedentes.

### Unidad cultural y paz

Lo que se ha dicho de la educación y la cultura como tales puede valer también para las actividades educativas y culturales dirigidas al intercambio de los productos de diferentes culturas nacionales. La existencia de una multitud de relaciones interpersonales que trascienden las fronteras nacionales no nos da la solución a nuestro problema. Dicho más claramente, la existencia de ligas intelectuales y estéticas a través de las fronteras nacionales no aporta nada que favorezca una comunidad mundial, pues una comunidad mundial con potencialidades políticas es una comunidad de niveles morales y de acción política, no de intelecto y de sentimientos. Que una *élite* intelectual en Estados Unidos disfrute de la música y la literatura rusa, y que Shakespeare no haya sido desterrado de los escenarios rusos no tiene ninguna importancia para el problema que estamos discutiendo. El hecho de que miembros de diferentes naciones compartan las mismas experiencias intelectuales y estéticas no crea una sociedad, pues ello no origina acciones moral y políticamente relevantes por parte de los miembros de dichas naciones con respecto a aquellos que no comparten dichas experiencias.

Debemos tener presente que en un plano mucho más elevado que el intelectual y el estético, y con un objetivo claramente definido, las naciones occidentales, Rusia incluida, han compartido las mismas experiencias por más de mil años. Han elevado sus oraciones al mismo Dios, han tenido las mismas creencias religiosas fundamentales, se han visto ligadas por las mismas leyes morales y han tenido los mismos símbolos rituales. Esta comunidad de experiencias religiosas, allegada a la personalidad total del individuo y a sus acciones mucho más íntimamente que cualquier otra experiencia supranacional, intelectual y estética le pueda ofrecer, ha sido capaz de crear una especie de comunidad internacional, pero no lo suficientemente integrada como para hacer posible un Estado mundial. Por lo tanto, no podemos esperar que las melodías de Tchaikovsky, las profundidades de Dostoievsky, el discernimiento de *The Federalist* y la imaginación de *Moby Dick*, que pueden ser compartidos por todos los norteamericanos y los rusos, sean suficientes para crear no sólo una pasajera comunidad de sentimientos, sino también una comunidad de valores morales y de acciones políticas que hagan a un lado las viejas lealtades y establezcan otras nuevas.

La historia, por su parte, ha dado una respuesta inequívoca a esta cuestión. La unidad cultural, mucho más estrecha que la que cualquier plan de la UNESCO puede lograr, ha coexistido con la guerra en todos los períodos de la historia, sin mencionar a las guerras civiles, en las que, por definición, los contendientes son miembros de una misma cultura nacional. Las guerras entre las ciudades-Estado griegas, los conflictos bélicos de la Edad Media, las luchas italianas del Renacimiento, las guerras de religión de los siglos XVI y XVII, y aun las guerras del siglo XVIII en lo que concierne a la *élite*, se libraron dentro del marco

de una cultura homogénea. Estas culturas tenían en común todo lo esencial: lengua, religión, educación, literatura, arte, y pese a ello estas culturas no crearon una verdadera comunidad, superpuesta a ellas, que sirviera para contener estas tendencias destructivas y las condujera a una salida pacífica. Por lo tanto, ¿cómo podemos suponer que una comunidad semejante pueda crearse mediante el intercambio entre culturas, tan diversas ellas en todo con respecto a aquellas otras que eran homogéneas, según demuestra la historia?

### Comprensión internacional y paz

Es en el tercer propósito de la UNESCO, la comprensión internacional, donde llega a su extremo la falacia básica que sostiene este organismo respecto de los asuntos internacionales. Allí se parte de la premisa de que los conflictos internacionales son el resultado de una deficiencia intelectual, de la ignorancia y de la carencia de juicio respecto de las cualidades de los otros pueblos; si los norteamericanos solamente pudieran llegar a comprender a los rusos, y viceversa, se darían cuenta de cuánto se parecen, cuánto tienen en común y qué pequeños son los motivos por los que disputan. Este argumento es doblemente engañoso.

La experiencia individual, y que cualquiera puede repetir, nos muestra que una mayor amistad no va de la mano necesariamente con una mayor comprensión. Claro está que hay numerosos ejemplos según los cuales A ha comprendido erróneamente el carácter y los motivos de B, por lo que una aclaración de los hechos apartará los motivos del conflicto. Pero ese no es el caso cuando A y B se ven comprometidos por un conflicto en el que está en juego sus intereses vitales; A no lucha contra B, en el caso de un conflicto por la obtención de beneficios económicos, porque no comprende las intenciones de B; más bien lo hace porque los comprende demasiado bien. Muchos de los soldados norteamericanos que fueron a Francia se sentían embargados por un sentimiento de amistad hacia el pueblo francés a quien no conocían; pero tales sentimientos no sobrevivieron al choque con la realidad. Experiencias similares de muchos visitantes amistosos hacia Rusia son demasiado conocidas y no necesitan mayor explicación.

Entre aquellos que desde un principio se opusieron firmemente a los objetivos de la política exterior del régimen nazi, aun bajo el riesgo de llegar a una guerra, había quienes tenían un profundo conocimiento de la cultura germana; y fue precisamente ese conocimiento el que los hizo implacables enemigos de aquel régimen. De modo semejante, los analistas de la historia y la cultura rusas, aquellos que realmente comprenden a Rusia y a los rusos, tienen como norma el permanecer igualmente impermeables tanto a la historia pro como antirusa. Ellos conocen los objetivos tradicionales del expansionismo ruso tan bien como los tradicionales métodos de la diplomacia rusa, y si su comprensión hubiera tenido alguna influencia sobre el manejo de los asuntos exteriores en las democracias occidentales, la conducta de éstas seguramente habría sido más inteligente y exitosa de lo que realmente fue.

Saber si tal comprensión hubiera permitido obtener mejores relaciones con la Unión Soviética se mantiene como una pregunta sin respuesta. Una política exterior inteligente y exitosa depende de la comprensión, tanto por parte de los norteamericanos como de los rusos, de lo que ambas naciones son y desean. La paz entre Estados Unidos y la Unión Soviética depende, en última instancia, de si lo que uno de ellos es y desea es compatible con lo que el otro es y desea.

Esta observación nos señala otro razonamiento engañoso que la UNESCO mantiene acerca de los asuntos internacionales. El concepto de que los conflictos internacionales pueden ser eliminados mediante la comprensión internacional descansa en la suposición implícita de que los problemas que dan lugar a dichos conflictos nacen de una falta de comprensión, y que por lo tanto son imaginarios y no habría ningún problema en la actualidad digno de mención como para enfrentar a una nación contra otra nación. Nada podría estar más alejado de la verdad. Todas las grandes guerras que decidieron el curso de la historia y que cambiaron la faz política de la Tierra estuvieron originadas por cuestiones reales, no imaginarias. La incógnita a la que pretendía hallarse respuesta en estas grandes convulsiones era invariable: ¿Quién gobernará y quién será gobernado? ¿Quién será libre y quién sojuzgado?

¿Acaso es la incompreensión lo que hallamos en la raíz de las luchas entre griegos y persas, entre atenienses y macedonios, entre judíos y romanos, entre el emperador y el Papa, entre ingleses y franceses a finales de la Edad Media, entre turcos y austriacos, entre Napoleón y Europa, entre Hitler y el mundo? ¿Acaso es la incompreensión acerca de la cultura, el carácter y las intenciones de los oponentes el núcleo del problema por el cual esas guerras se libraron sin que existieran verdaderas diferencias conflictivas? ¿O quizá podemos sostener, más bien, que en muchas de estas lides fue precisamente la incompreensión de la cultura del conquistador potencial, su carácter e intenciones, lo que preservó la paz por un tiempo, pero que no bien se llegó a la comprensión de estos factores la guerra se hizo inevitable? Mientras los atenienses rechazaron las advertencias de Demóstenes, la amenaza de guerra se mantuvo remota; fue solo cuando, demasiado tarde para su salvación, llegaron a la comprensión de lo que significaba la naturaleza del imperio macedónico y su política que la guerra se hizo inevitable. Este relato entre la comprensión y la inevitabilidad del conflicto es una de las melancólicas lecciones que la historia ha legado a la posteridad: cuanto más concienzudamente se comprende la posición, el carácter y las intenciones del oponente, tanto más inevitable aparece el conflicto.

Prescindiendo de sus grandes méritos intrínsecos, el programa de la UNESCO es irrelevante en lo que respecta al problema de una comunidad mundial, puesto que su diagnóstico acerca de los obstáculos que se oponen a una comunidad mundial es completamente erróneo. El problema de la comunidad mundial es moral y político, y no intelectual y estético. La comunidad mundial es una comunidad de juicios morales y de acciones políticas, no de dotes morales y de apreciación estética. Su pongamos que la educación y la cultura tanto norteamericana como rusa pudieran elevarse al mismo nivel de excelencia o que se amalgama-

ran por completo, y que los rusos pudieran apreciar a Mark Twain tanto como los norteamericanos a Gogol; aunque no arribaran a ese estadio, aun subsistiría entre Estados Unidos y la Unión Soviética el problema de quién debería controlar el Cercano Oriente, tal como subsiste hoy día. En tanto los hombres continúen juzgando y actuando según sus normas nacionales en lugar de atenerse a normas supranacionales (y lo propio puede decirse en cuanto a las lealtades), la comunidad mundial seguirá existiendo como un postulado que aguarda concreción.

## LA APROXIMACION FUNCIONAL

### Los organismos especializados de Naciones Unidas

¿Como puede llevarse a cabo una transformación tal de normas y lealtades? Los organismos especializados de Naciones Unidas han señalado un camino. Son organismos autónomos que deben su existencia a acuerdos particulares signados entre varias naciones, las cuales no son torzadamente las mismas en cada organismo. Estos tienen sus propias constituciones, sus propios presupuestos, sus propios cuerpos políticos y administrativos, y cada organismo tiene una membresía distinta. Los nombres de algunas de estas agencias de las Naciones Unidas son indicativos de las funciones que desempeñan: Organización Internacional, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Fondo Monetario Internacional, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Unión Postal Universal, Organización de la Aviación Civil Internacional, UNESCO, Organización Mundial de la Salud.

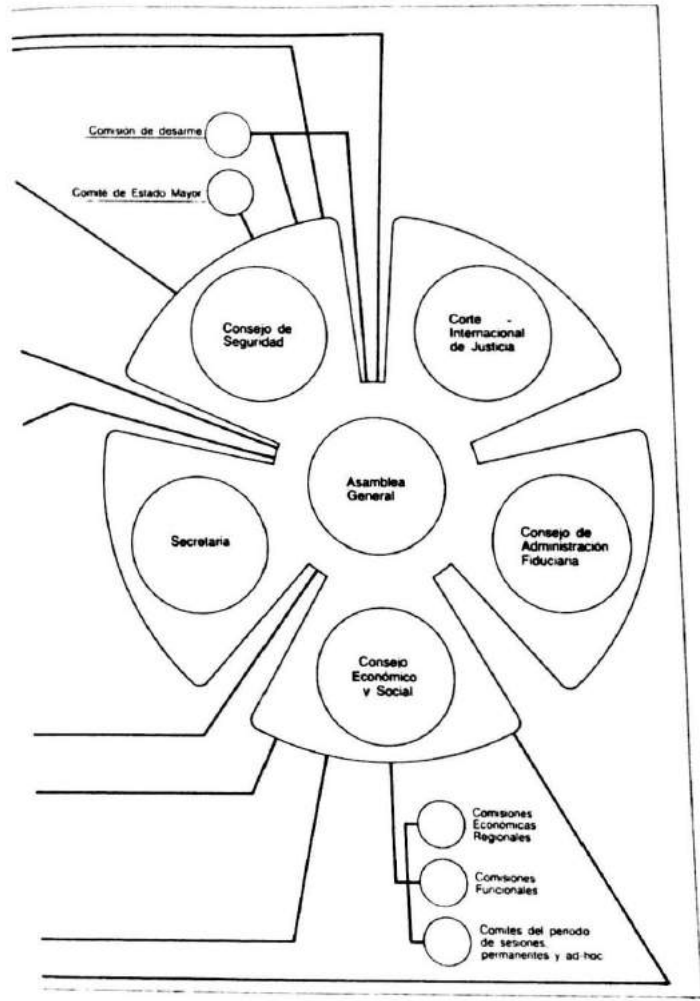
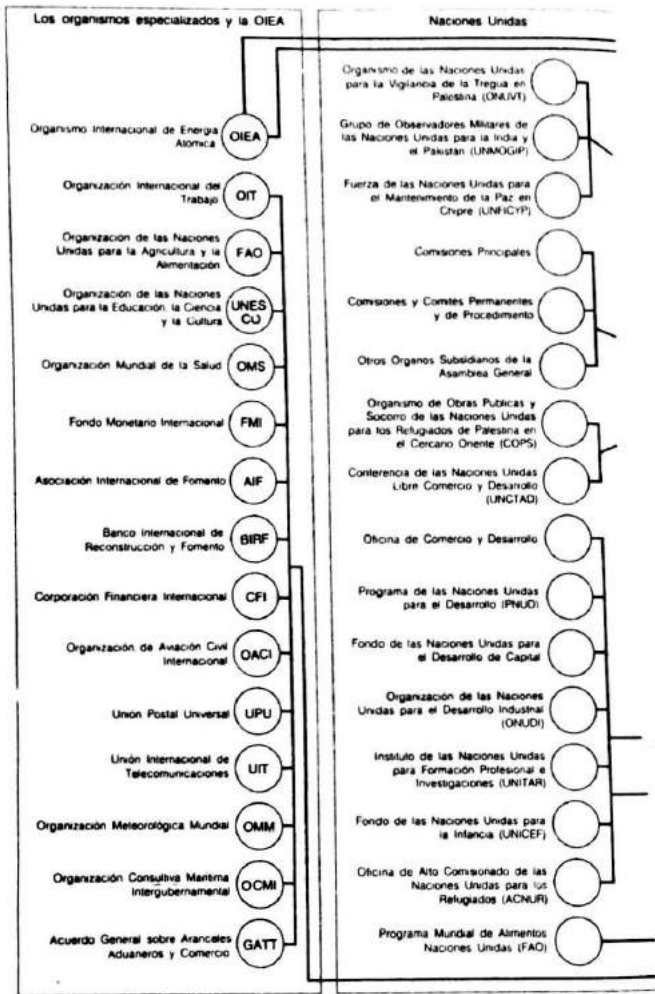
Los capítulos IX y X de la Carta de Naciones Unidas establecen las relaciones orgánicas y funcionales entre los organismos especializados y Naciones Unidas. La Carta enfatiza, en un grado desconocido en la historia de la organización internacional, acerca de la responsabilidad de Naciones Unidas en lo que concierne a los derechos y el bienestar del individuo, prescindiendo de su afiliación nacional; para ello ha creado en el Consejo Económico y Social un organismo especializado en llevar a cabo esta responsabilidad. Así, el Consejo Económico y Social tiene la autoridad suficiente para concluir acuerdos —y en la cantidad que estime necesario— con los organismos especializados, "definiendo los términos por medio de los cuales la agencia concerniente habrá de vincularse con Naciones Unidas".<sup>1</sup> Naciones Unidas puede "hacer recomendaciones para lograr la coordinación entre las políticas y las actividades de los organismos especializados".<sup>2</sup> El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas necesarias para obtener informes regulares y especiales de los organismos especializados y llevará a cabo las tareas que le soliciten los miembros de Naciones Unidas y de los organismos especializados.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo 63, párrafo 1°.

<sup>2</sup> Artículo 58; cf. también artículos 62, 63, párrafo 2.

<sup>3</sup> Artículos 64, 66, párrafo 2.

**El sistema de Naciones Unidas**





¿Cuál es la filosofía que refuerza las actividades económicas y sociales de los organismos especializados comprometidos con la cooperación de Naciones Unidas? ¿Qué importancia debe atribuirse a esta filosofía en el problema de la comunidad internacional? Son estas cuestiones fundamentales acerca de los organismos especializados a las que el profesor Mitrany ha respondido, con gran brillo y persuasión, de la siguiente forma:

Si el mal proveniente de guerras y conflictos se origina en la división del mundo en unidades políticas aisladas y compitiendo unas con otras, ¿podrá exorcizarse simplemente cambiando o reduciendo las líneas divisorias? Cualquier reorganización política en unidades separadas debe, tarde o temprano, producir los mismos efectos; cualquier sistema internacional que nos haya de introducir en un mundo nuevo debe producir el efecto opuesto al de disminuir la división política. Tal como puede preverse, sólo hay dos formas de alcanzar ese objetivo. Una sería a través de un Estado mundial que podría hacer desaparecer a la fuerza las divisiones políticas. Otra forma sería la ya expuesta en estas páginas, la que se ubicaría por encima de las divisiones políticas por medio de un conjunto de organismos y actividades internacionales, en las cuales y a través de las cuales los intereses y la vida de todas las naciones se integrarían de manera gradual. Este es el cambio fundamental al cual debe aspirar todo sistema internacional que se precie de eficaz, y al cual debe contribuir: hacer del gobierno internacional una entidad coextensiva con las actividades internacionales... Debe preocuparse tanto como le sea posible por las necesidades comunes que sean evidentes, mientras que debe insistir lo menos posible sobre una unidad social aún no reconocida como tal que se halle solo en estado latente... [De esta forma] la propia comunidad se convertirá en cuerpo vivo, no a través de un acto escrito de fe sino por medio de un desarrollo orgánico activo... Esta tendencia trata de organizar el gobierno a lo largo de líneas de necesidades y fines específicos, acordes con las condiciones impuestas por su tiempo y lugar, en vez de la tradicional organización basada en la división constitucional de derechos y poderes con sus propias jurisdicciones... Esta aproximación funcional... podría ayudar al desarrollo de tareas comunes positivas y constructivas, así como de hábitos e intereses comunes, con lo que las fronteras perderían su significado, sobrepasadas tanto por el crecimiento natural de las actividades comunes como por el accionar de los organismos administrativos comunes.<sup>6</sup>

Esta es, necesariamente, la forma en la que las comunidades crecen, así como la forma en que los gobiernos surgen de las comunidades. Ya hemos visto que la soberanía fue un hecho antes de ser una teoría, y que el pueblo norteamericano formó una comunidad antes de existir como Estado. Luego, ¿cómo puede crearse una comunidad donde no existe ninguna?

Siguiendo al profesor Mitrany, una comunidad internacional debe

<sup>6</sup> David Mitrany, *A Working Peace System*, National Peace Council, Londres, 1946, 4ª ed., págs. 14, 15, 18, 28, 34 y 35. Reproducido con autorización del autor.

surgir de la satisfacción de necesidades comunes compartidas por los miembros de diferentes naciones. Los organismos especializados de Naciones Unidas, que sirven a los pueblos de todo el mundo prescindiendo de las fronteras nacionales, podrían crear, por el mero hecho de su propia existencia y su desempeño, una comunidad de intereses, valoraciones y acciones. En última instancia, si tales organismos internacionales fueran lo suficientemente numerosos y sirvieran a los más importantes requerimientos de los pueblos del orbe, las lealtades a estas instituciones y a la comunidad internacional de la cual serían sus órganos podría superar las lealtades a las distintas sociedades nacionales y a sus instituciones. Para demostrar que un desarrollo semejante es factible aun bajo las presentes condiciones, el profesor Mitrany resalta principalmente las experiencias aliadas durante la segunda guerra mundial en el manejo de organismos internacionales, tales como el Comité Anglo-Americano de Materias Primas y el Centro de Abastecimientos al Medio Oriente. Estos ejemplos enfocan de manera penetrante el problema surgido al tratar la aproximación funcional.

En tiempos de guerra las lealtades tanto a la causa como al interés común en obtener la victoria sobre el enemigo se sobrepone a las diversas lealtades nacionales y ello hace posible el éxito operacional de los organismos internacionales de mayor importancia. En tiempos de paz, parece pesar mucho más lo que la nación puede ofrecer al individuo que los beneficios derivados de los organismos internacionales, aunque ya es un hecho cada vez más reconocido que los ciudadanos de distintas naciones tienen ciertos intereses en común, tales como la supervivencia física por medio de la erradicación de la guerra atómica y la no proliferación de armas nucleares, la protección del medio ambiente y la prosperidad económica mediante el control del comercio internacional, el sistema monetario y las corporaciones multinacionales, todo lo cual sólo puede realizarse partiendo de una base supranacional. Más particularmente, los conflictos de poder que separan a las naciones y la inseguridad que ellos crean, tornan a la identificación con la nación la inquietud primordial de la mayoría de los miembros de todas las naciones. Es la nación quien ofrece a los individuos su protección y la satisfacción inmediata de sus necesidades materiales, gratificaciones que cumplen las veces de sustitutos para sus anhelos de poder. Los organismos especializados de las Naciones Unidas ofrecen —con algunas pocas excepciones esporádicas, tal como la asistencia de la Organización Mundial de la Salud al combatir una epidemia— esperanzas y satisfacciones muy alejadas de la experiencia directa del común de las gentes, y que pueden hacerse sentir sólo por intermedio de los organismos nacionales, en tal grado que se hace muy arduo rastrear su origen internacional. Cuando enviamos una carta a un país extranjero, ¿quién piensa en agradecer a la Unión Postal Universal la contribución que este organismo internacional realiza para hacer posible dicha operación?

De igual modo, las contribuciones que los organismos funcionales internacionales hacen en pro del bienestar de los miembros de todas las naciones se marchitan en la oscuridad. Lo que queda a la vista son los enormes conflictos políticos que dividen a las grandes naciones de

la Tierra y que amenazan el bienestar del perdedor, y aun su propia existencia. Esto no es cuestión proveniente de un falso enfoque nacido de la ignorancia; es más bien el reconocimiento del hecho innegable que, desde un punto de vista funcional, lo que el gobierno nacional hace o deja de hacer es mucho más importante para la satisfacción de las necesidades del individuo que lo que el organismo internacional especializado hace o deja de hacer al respecto. Más importante que cualquier otra cosa es la capacidad del gobierno nacional para defender a su territorio y a sus ciudadanos en contra de la agresión externa, y mantener la paz dentro de su territorio, así como facilitar los procesos de cambio social. El menosprecio con que el público trata a los organismos internacionales especializados no es más que un exagerado reflejo del papel secundario que ellos juegan en la solución de los problemas internacionales más importantes.

Esta última afirmación es particularmente cierta cuando no hay ningún conflicto entre los intereses nacionales de una determinada nación y los objetivos y operaciones de un organismo internacional especializado. En caso de hacerse presente algún conflicto, el interés nacional prima por encima del objetivo internacional. Sabido esto, adquiere profundo significado que, de los dos grandes antagonistas en la escena del mundo político contemporáneo, uno, la Unión Soviética, tradicionalmente temerosa de intervenciones extranjeras y celosa de la integridad de su sistema político y económico, haya ingresado sólo a tres de los nuevos organismos especializados —la Organización Internacional del Trabajo, la UNESCO, la Organización Meteorológica Mundial—, colabora con uno —la Organización Mundial de la Salud— y es miembro de dos que han existido por más de un siglo y que son los de índole menos política: la Unión Postal Universal, que se estableció en 1874, y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que reemplazó a las Uniones Internacionales Telegráfica y Radiotelegráfica de 1865 y 1912 respectivamente.

Por lo tanto, la respuesta a cómo puede ser creada una comunidad internacional por medio de una aproximación funcional reside en la esfera de la política internacional. Esto se comprueba mediante el análisis del papel que representan, y pueden representar, al respecto, tres clases distintas de organismos especializados: la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las Comunidades Europeas, y los organismos para la asistencia técnica y económica. Todos estos organismos tienen algo en común: tratan de resolver un problema común, que ninguno de los participantes podría solucionar por su propio esfuerzo, y lo hacen mediante la coordinación de las funciones técnicas en un nivel supranacional. Con tal fin utilizan y desarrollan los nuevos procedimientos de gobierno internacional a los cuales ya nos hemos referido.<sup>7</sup>

Estos procedimientos son novedosos en dos aspectos distintos. Las nuevas Naciones Unidas les han servido de modelo para combinar la dirección central en la ejecución de su política con acuerdos negociados respecto a la naturaleza de la política a seguir. De esta manera combinan la superioridad fáctica de poder y recursos, que reside en uno

<sup>7</sup> Véase el capítulo 28, últimos dos apartados.

de los partícipes o en el organismo mismo, con las pretensiones legales a la igualdad que todos los participantes reclaman.

Estos procedimientos también son noveles —y a este respecto van más allá del modelo que proporcionan las nuevas Naciones Unidas— en el hecho de que tratan de borrar la distinción tradicional entre asuntos domésticos e internacionales, y, a la vez, el igualmente tradicional principio de no intervención en los asuntos internos de otras naciones. La verdadera esencia de estos nuevos procedimientos es que ellos transforman en asuntos de incumbencia internacional problemas tales como la preparación militar, la productividad industrial, precios y aranceles, todos los cuales están tradicionalmente considerados como incluidos en la jurisdicción exclusivamente doméstica de las naciones particulares.

#### **La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**

El tratado que estableció a la OTAN fue firmado el 4 de abril de 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Estados Unidos; Grecia y Turquía se unieron a la Organización en 1952; Alemania en 1955. El tratado establece el principio de la seguridad colectiva para sus miembros. Según el artículo 5, "un ataque armado en contra de uno o más de ellos en Europa o Norteamérica será considerado como un ataque contra todos..." y será resistido por todos. Este propósito general no distingue a la OTAN de las alianzas tradicionales, ni tampoco lo hace el objetivo inmediato de incrementar el poderío militar de los miembros. No obstante, la OTAN persigue como propósitos más amplios el mantenimiento de la estabilidad política y económica entre sus miembros, y el establecimiento de lazos más estrechos entre ellos, y está empeñada en lograr estos objetivos a través de una intrincada organización multinacional. El propósito de esta organización es dar una dirección central a las políticas militares y económicas de sus miembros sobre la base de acuerdos negociados entre ellos. En estos ambiciosos objetivos, así como en las técnicas empleadas para llevarlos a cabo, la OTAN se muestra realmente como un nuevo tipo de organización funcional, pues va mucho más allá de los límites de una alianza tradicional.

La organización de la OTAN está encabezada por el Consejo del Atlántico Norte, compuesto por funcionarios de los gabinetes de cada uno de los Estados miembros. El Consejo es el supremo cuerpo gubernativo de la OTAN; formula los programas de producción para sus miembros; requerimientos presupuestarios; calidad y cantidad de las contribuciones militares, además de otros objetivos similares. En estas tareas el Consejo es asistido por una plana mayor internacional bajo un secretario general, que es realmente un cuerpo internacional que trabaja exclusivamente para la organización; es la burocracia civil y permanente de la OTAN.

Bajo el Consejo operan varias entidades civiles y militares. La organización militar de la OTAN está encabezada por el Comité Militar, compuesto por los jefes de Estado Mayor de las naciones miembros.

Este Comité asesora al Consejo en asuntos militares, proyecta medidas para la defensa común y es asistido a su vez por el Estado Mayor Militar Internacional. Este es responsable por la estrategia general de la defensa del Atlántico Norte y de las directivas e instrucciones militares a los varios comandos de la OTAN. De tales comandos el más importante es el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, más conocido por su sigla en inglés: SHAPE. Bajo el Comandante Supremo Aliado en Europa tiene a su cargo la dirección de las fuerzas integradas en la Europa Occidental. El SHAPE mismo es un verdadero organismo internacional, al estar compuesto por oficiales de alta graduación de los diferentes Estados miembro. El Comandante Supremo recibe sus órdenes del Comité Militar, pero tiene como prerrogativa el acceso directo a los jefes de Estado Mayor y a otros altos oficiales de cualquiera de las naciones miembros.

La OTAN se muestra en sus propósitos como el más ambicioso de los nuevos organismos especializados, pues comprende a la política militar, económica y financiera de las naciones miembros, y trata de llevar adelante los nuevos procedimientos de gobierno internacional sosteniéndose en un específico campo técnico que tiene un propósito común. Si la OTAN alcanzará o no su objetivo militar inmediato y sus más amplios y remotos planes socio-políticos depende de la fuerza relativa y de las relaciones entre tres factores: ¿Cuán urgente considerarán los miembros de la OTAN que es el establecimiento de un sistema defensivo unificado? ¿Cuán importantes les parecen sus intereses nacionales particulares enfrentados con la urgencia de esa común tarea militar? Y, por último, ¿qué influencia tendrá el poderío norteamericano sobre las relaciones que las políticas de los Estados miembro establecerán entre dicha tarea militar común y esos intereses individuales? Dicho de otra forma, ¿a cuál de las dos darán prioridad las políticas de los Estados miembro?

Este juego entre un interés común supranacional, intereses nacionales particulares, y el poderío norteamericano será el que determine si la OTAN podrá o no llevar a cabo su cometido. El juego de los primeros factores es decisivo no sólo para el futuro de la OTAN sino también para el éxito o el fracaso de los otros proyectos, que bajo la forma de comunidades europeas unifican a las naciones de Europa sobre bases funcionales.

#### Las comunidades europeas

Las Comunidades Europeas consisten en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea (Mercado Común) y en la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom). La Comunidad Europea del Carbón y del Acero entró en vigor el 25 de julio de 1952, mientras que las otras dos comunidades comenzaron a operar el 1º de enero de 1958. Su membresía es exactamente la misma, pues consiste en Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Sus órganos, originalmente similares aunque independientes, se fusionaron en 1967. En consecuencia, las comunida-

des operan en la actualidad bajo una autoridad ejecutiva común, conocida como la Comisión Europea, un parlamento común —la Asamblea—, y un Tribunal de Justicia común; un Consejo de Ministros y un Comité Económico y Social completan los órganos. Puesto que las instituciones comunes han seguido el patrón de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el análisis de ella nos servirá para dilucidar la estructura gubernamental.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue creada con el propósito de establecer un mercado único para la producción de carbón y de acero entre sus miembros. La Alta Autoridad, predecesora de la Comisión Europea, fue el órgano ejecutivo de la Comunidad. Se suponía que actuaba "con completa independencia, en interés general de la comunidad", sin recibir instrucciones de ningún gobierno, por lo que era realmente un órgano supranacional. Tenía el poder de tomar decisiones obligatorias respecto de los precios para el carbón y el acero, impuestos, multas por violaciones a sus órdenes, dirección de las inversiones, créditos y préstamos. La Asamblea Común se componía de 78 miembros elegidos por los parlamentos nacionales o por elección popular. Debía aprobar el informe anual de la Alta Autoridad, y podía, con dos tercios de los votos, obligar a la renuncia de sus miembros. El Consejo de Ministros, compuesto por un representante por cada Estado miembro, servía de enlace entre la Alta Autoridad y los Estados miembro, y también como control de la Alta Autoridad, puesto que para las más importantes decisiones de ella se requería la concurrencia del Consejo. El Tribunal de Justicia fallaba en las apelaciones sobre las decisiones tomadas por la Alta Autoridad y anulaba los actos inconstitucionales de la Asamblea Común y del Consejo de Ministros.

La importancia de todas las Comunidades Europeas como organizaciones funcionales se advierte mejor en el propósito político que desean servir. Aparte de esforzarse por compensar, a través del esfuerzo conjunto, las pérdidas de poder que las distintas naciones europeas puedan experimentar, las comunidades europeas constituyen un intento revolucionario en la resolución de un problema político de larga data, problema que se caracteriza por dos hechos básicos. Uno es la superioridad natural de Alemania entre las naciones de Europa y el otro es la mala disposición de esos países europeos para aceptar tal preponderancia natural. Las grandes convulsiones que han tenido lugar sobre el continente desde 1870, así como los pasos diplomáticos que las precedieron, han sido dominadas precisamente por estos dos hechos.

Tante antes como después de la primera guerra mundial, Francia procuró enfrentarlos mediante los métodos sugeridos por el equilibrio de poder tal como habían sido practicados en siglos anteriores. Trató de compensar su propia debilidad a través de un sistema de alianzas que contrabalancearía la natural superioridad de Alemania; pero fracasó en sus intentos. Así, en ambas guerras mundiales Francia fue salvada no por su propia fuerza ni por la de sus aliados continentales, sino por la intervención de Gran Bretaña y, más particularmente, de Estados Unidos. Este fracaso es otro hecho que debemos tener presente al evaluar los riesgos de las comunidades europeas.

Estas comunidades constituyen una desviación revolucionaria de los tradicionales métodos mediante los cuales potencias de menor cuantía han tratado de oponerse a las mayores. En vez de contrarrestar ese poder potencialmente superior a través de un sistema de alianzas, las otras naciones de Europa Occidental tratan de atraer, por así decir, a Alemania hacia sus brazos a fin de desarmarla y de volver inocuo el superior poderío alemán. En otras palabras, las comunidades europeas son un ensayo de fusión de un poder superior con un inferior, con el propósito de crear un control común para una fuerza combinada. De esta manera Europa Occidental supone que está capacitada para prevenir el uso que pueda hacerse de la superioridad germana con propósitos hostiles, principalmente en el sentido de crear una nueva hegemonía de Alemania por encima del continente europeo.

Las comunidades europeas son igualmente revolucionarias en lo que concierne a la manera en que tratan de llevar a cabo su objetivo. En otros tiempos, especialmente en el período entre las dos guerras mundiales, la unificación de Europa ya se había intentado desde arriba, por así decirlo: se propuso o estableció una organización jurídica amplia; incluso se conformaron los marcos legales para ese gobierno general que demarcaban la meta de esos empeños. El actual Consejo de Europa, compuesto por un Comité de Ministros del Exterior y una Asamblea Consultiva de delegados nacionales, se mueve dentro de esa tradición. Pero las comunidades europeas parten, valga la expresión, desde el punto opuesto de la estructura prevista; se inician desde la base en lugar de hacerlo desde la cima. Están empeñadas en crear una unidad funcional dentro de una esfera de acción limitada, en la suposición de que su actuación conducirá, en primer lugar, a una comunidad de intereses dentro de esa esfera particular y que su ejemplo se difundirá a otros campos funcionales, tales como la agricultura, los transportes, la electricidad, las fuerzas militares. Finalmente, se espera que esta serie de unidades funcionales propicie el crecimiento orgánico de la unidad política. Una vez que todas las organizaciones funcionales se han establecido como corresponde, la soberanía habrá sido transferida de hecho a un gobierno europeo común mediante pasos graduales y sin que las naciones individuales caigan en la cuenta de ello.

El éxito de este proyecto depende de tres factores fundamentales, todos relacionados con los intereses nacionales de las naciones individuales y con la distribución del poder entre ellas. La primera cuestión que se plantea al respecto es: ¿Cuál es la distribución interna del poder dentro y entre los varios organismos de las comunidades europeas? ¿Cuál es, por ejemplo, la composición de la Comisión Europea? ¿Está integrada por técnicos que siguen un curso de acción independiente sobre la base de sus convicciones técnicas acerca de los mejores métodos en, digamos, la producción y la distribución del carbón y del acero, o acaso se trata de representantes de los gobiernos miembro, quizá no bajo sus órdenes pero incapaces de olvidar los intereses nacionales de las naciones miembro y su propia dedicación hacia ellos?

¿Cuál es la relación entre la Comisión Europea y la Asamblea, esa representación pseudoparlamentaria de las naciones miembro? ¿Y cuál

les son las relaciones entre la Comisión y el Consejo, organismo representativo de los gobiernos afectados? ¿Qué uso hará la Corte de sus poderes, enormes al menos sobre el papel, con respecto a las actividades de la Comisión, la Asamblea y el Consejo?

En segundo lugar, ¿cuál es la distribución del poder entre los organismos de las comunidades y los gobiernos miembro? Conforme con el Estatuto, la Alta Autoridad como órgano ejecutivo de la Comunidad del Carbón y del Acero, por ejemplo, cumple sólo funciones primordialmente investigativas y sus poderes son indirectos. Prácticamente carece de poderes administrativos directos dentro de los territorios de los países miembro. Su principal poder radica en el campo de las inversiones, y aquí su poder es de índole negativa, pues lo que hace es negar las inversiones, préstamos y garantías para las naciones recalcitrantes. Pero, ¿qué procedimiento se debe seguir cuando esas recalcitrantes naciones miembro no necesitan de tales préstamos o pueden obtenerlos en otro lugar?

En tercer lugar, ¿cuál es el grado de unidad entre las naciones miembro en los campos económico, militar y político? Dicho de otra forma, ¿cuál es la relación entre esos deseos de comunidad de intereses en cuestiones tales como el carbón, el acero, la energía atómica y el comercio, y los intereses de los países miembro en la esfera de lo económico, lo militar y lo político? ¿Hasta qué punto, por ejemplo, las insatisfechas aspiraciones de todos los alemanes para lograr la reunificación de su país, o las de Francia para alcanzar una posición nacional dominante, obstaculizan las operaciones de las Comunidades? ¿Acaso los intereses económicos de Francia y Alemania en las Comunidades son lo suficientemente fuertes como para contrarrestar y aun trascender sus insatisfechas aspiraciones nacionales?

#### Organismos para la asistencia económica y técnica

Tanto la OTAN como las Comunidades Europeas son organismos regionales que se hallan relativamente adelantados en la consecución de sus propósitos, en los asuntos que tratan y en sus procedimientos. Sin desmedro de ello, aún son muy inferiores a muchos organismos funcionales, menos avanzados en estos aspectos por su carácter regional. Si tienen éxito, habrán superado el obsoleto separatismo de la nación-Estado. Pero su contribución a la comunidad mundial continuará siendo una cuestión discutible, pues aún resta averiguar cuál será la política que esas nuevas unidades regionales supranacionales seguirán hacia el resto del mundo.<sup>4</sup> Dadas las actuales condiciones de la política mundial, los organismos funcionales de una región natural no pueden evitar el ser arrastrados por los conflictos políticos pendientes en uno u otro bando. Por lo tanto, mientras ejercen una influencia comparativamente unificadora —en lo que respecta a la nación-Estado— estos organismos tie-

<sup>4</sup> Véase el capítulo 20, primer apartado.

nen, en lo que concierne al objetivo último de una comunidad mundial, y en el corto plazo al menos, que fortalecer las fuerzas divergentes.

Los organismos para la asistencia económica y técnica impiden en buena medida esta ambivalencia del regionalismo, pues la ayuda proporcionada por ellos es, al menos potencialmente, de alcance mundial; pero son amorfos en su materia prima, propósitos y procedimientos. De ello se deduce que su influencia en la unificación del mundo, sobre una base funcional y en el corto plazo, será intangible, vagarosa y políticamente ineficaz. Esta afirmación es aplicable a los tres grandes grupos de organismos de este tipo: los organismos especializados de las Naciones Unidas y la Junta de Asistencia Técnica, los establecidos unilateralmente por la Unión Soviética y Estados Unidos, y los que proporciona la Comunidad Británica de Naciones bajo el Plan Colombo. Estos organismos han sido políticamente más eficaces cuando se han visto estrechamente ligados a los intereses políticos de una nación en particular, tal como la Unión Soviética, constituyéndose por lo tanto en la negación, al menos en el corto plazo, del ideal de una comunidad mundial.

Dejando de lado sus obvios aspectos humanitarios, los fines que persigue tal programa de asistencia económica y técnica tienen implicancias políticas menos evidentes. Porque las áreas subdesarrolladas políticamente más importantes del mundo son aquellas conformadas por naciones no comprometidas, cuya adhesión es disputada por el Este y el Oeste. Y en esa competencia la promesa de una vida mejor es un arma importante, y el hecho de proporcionar esa vida mejor es más importante aún.<sup>9</sup>

Pero lo que crea lealtades políticas por parte de los beneficiarios no es la ayuda como tal o sus benéficos resultados, sino la relación positiva que se establece en la mente del beneficiario entre la ayuda y sus resultados benéficos, por un lado, con la filosofía política, el sistema político y los objetivos del donante, por el otro. Es decir que si el beneficiario continúa negándose a la filosofía política, al sistema y a los objetivos del donante, pese a la ayuda que de él ha recibido, se pierden los efectos políticos de esa ayuda. Igual afirmación puede hacerse si se muestra impermeable al argumento de que la ayuda recibida es una manifestación natural, si no inevitable, de la filosofía política, el sistema y los objetivos del donante. Así, la ayuda económica y técnica será políticamente inútil en tanto el beneficiario diga: "La ayuda es buena, pero la política del donante es mala", o bien, "La ayuda es buena, pero la política del donante, buena, mala o indiferente, nada tiene que ver con ella".<sup>10</sup>

Para que pueda establecerse una comunidad entre el donante y el beneficiario, los procedimientos a través de los cuales se otorga la

ayuda, y el objeto a la cual se aplica, deben prestarse a crear una conexión entre la ayuda y la política del donante, de modo que sus méritos se reflejen sobre la última. Los casos en que se ha establecido dicha conexión a través de las políticas de ayuda externa de Naciones Unidas o de organismos de Occidente son más bien raros, y puede decirse que son accidentales antes que premeditados; ni el objetivo ni los procedimientos, tal como existen en la actualidad, son conducentes al establecimiento de una conexión semejante.

Los objetivos a que se dirige la ayuda económica y técnica abarcan toda clase de necesidades personales y sociales, tanto en el campo de la educación y la salud como en el de la administración pública y la energía hidroeléctrica. Esta proliferación de esfuerzos es enorme, no sólo con respecto a los objetivos mismos de esa ayuda sino también en lo que se refiere a las fuentes de las que emana bajo la forma de distintos organismos nacionales e internacionales. Ello obstaculiza a los beneficiarios para poder atribuir los beneficios que reciben a una fuente supranacional en particular, y para transformar esa fuente en un símbolo de benevolencia en la que tienen mayor interés que sus gobiernos nacionales, y a los que, por lo tanto, deben transferir sus lealtades.

Esta transferencia de lealtades nacionales se ve aún más entorpecida por los procedimientos pautados que siguen esos organismos. Prestan ayuda, generalmente, sólo cuando le es requerida por los gobiernos en lo particular. Además, el propósito, la clase de ayuda y las modalidades de su ejecución se hallan sujetas a los acuerdos realizados entre el organismo y el gobierno beneficiario. Bajo tales condiciones, el organismo aparece probablemente ante los beneficiarios individuales como un agente de sus respectivos gobiernos, asistiéndolos por su propia iniciativa y según sus propios proyectos. Tales apariencias tenderán a fortalecer las lealtades nacionales y, de igual forma, a impedir la transferencia de las lealtades nacionales al símbolo supranacional sobre el cual fundamos el desarrollo de una comunidad mundial. De lo hasta aquí expuesto podemos extraer la conclusión de que la asistencia económica y técnica, tal como se halla concebida hoy día, dejará al problema de la paz internacional, y en el mejor de los casos, tal como lo encontró, y en el peor de ellos, contribuirá a empeorar los conflictos internacionales por el fortalecimiento de las lealtades nacionales de los individuos a través de las áreas subdesarrolladas del mundo.

Comenzamos proponiendo que el primer paso hacia el arreglo pacífico de los conflictos internacionales que pudieran conducir a la guerra era la creación de una comunidad internacional como fundamento del Estado mundial. Encontramos que la creación de una comunidad internacional presupone como mínimo la moderación y la disminución de los conflictos internacionales tanto como que los intereses de los miembros a favor de la unificación predominen por encima de los intereses de las naciones miembro que prefieran la separación. ¿Cómo pueden moderarse y disminuirse esos conflictos internacionales? He aquí el interrogante final que requiere nuestro examen.

<sup>9</sup> Véase lo que fue dicho sobre este aspecto de la lucha por el dominio de las mentes de los hombres en el capítulo 20, segundo apartado.

<sup>10</sup> A los efectos de simplificar y limitar el argumento a sus aspectos políticos esenciales, suponemos aquí que la asistencia económica y técnica necesariamente será recibida como un "bien" por parte del beneficiario. En realidad, tal asistencia bien puede provocar grandes tensiones psicológicas y disloques sociales que pueden crear en el corto plazo más problemas de los que pretendía resolver y, por lo tanto, puede llegar a ser rechazada antes que bienvenida.

# DECIMA PARTE

---

*El Problema de la Paz:  
La Paz mediante Acuerdos*

## La Diplomacia

Vimos que la paz internacional no puede mantenerse por vías de la limitación de la soberanía nacional, y hemos atribuido las razones de esta imposibilidad a la propia naturaleza de las relaciones entre las naciones. Concluimos entonces que la paz internacional procurada mediante la transformación de la sociedad actual, integrada por naciones soberanas, en un Estado mundial, es imposible dadas las condiciones morales, sociales y políticas que prevalecen en nuestro tiempo. Si dicho Estado mundial es inalcanzable en nuestro mundo, pese a ser indispensable para la supervivencia del mismo, se hace necesario crear las condiciones bajo las cuales no sea imposible ya desde un comienzo el establecimiento del Estado mundial. Sugerimos, por lo tanto, y como primer requisito para el surgimiento de tales condiciones, la moderación y reducción de aquellos conflictos políticos que en nuestro tiempo ponen a las dos superpotencias una contra la otra y traen a nuestra memoria el espectro de una guerra apocalíptica. A este método para establecer las precondiciones de una paz permanente lo denominaremos paz por medio del ajuste; su instrumento es la diplomacia.

### **LAS CUATRO TAREAS DE LA DIPLOMACIA**

Ya hemos subrayado la importancia superior que tiene la diplomacia como elemento del poder nacional. La importancia de la diplomacia en la preservación de la paz internacional no es más que un aspecto particular de esa función general; una diplomacia que concluye en la guerra ha fracasado en su objetivo primario: la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos. Esto ha sido siempre así y más particularmente en vista de las potencialidades destructivas de una guerra total.

Tomada en su más amplio sentido, que comprende toda la esfera de acción de la política exterior, la tarea de la diplomacia es cuádruple:

- 1) debe determinar sus objetivos a la luz del poder real y potencial-

mente disponible para alcanzar tales metas. 2) Debe evaluar los objetivos de otras naciones y su poder real y potencialmente disponible para alcanzar sus metas. 3) Debe determinar hasta qué punto estos objetivos diferentes son compatibles entre sí. 4) Debe emplear los medios apropiados para la consecución de sus objetivos. El fracaso en cualquiera de estas tareas puede comprometer el éxito de la política exterior y con ella la paz del mundo.

Una nación que se fije objetivos sin contar con el poder indispensable para alcanzarlos puede enfrentarse repentinamente al riesgo de la guerra. Tal nación probablemente disipará su fuerza y no será lo suficientemente fuerte en todos los puntos en conflicto a fin de disuadir a una nación hostil para que no la desafíe hasta más allá de lo soportable. El fracaso de su política exterior puede obligar a una nación a retroceder y a redefinir sus objetivos basándose en su poderío real. Sin embargo, es más probable que, sometida a la presión de una inflamada opinión pública, esa nación se sienta comprometida a seguir la ruta hacia una meta inalcanzable, extremar todos sus recursos para llegar a ella y, finalmente, confundiendo el interés nacional con esa meta, buscar en la guerra la solución de un problema que no puede ser resuelto por medios pacíficos.

Una nación también atraerá la guerra si su diplomacia hace una evaluación errónea de los objetivos de otras naciones y del poder de que disponen. Ya hemos señalado el error de confundir una política de statu quo con una política imperialista y viceversa, y de confundir una clase de imperialismo con otro.<sup>1</sup> Una nación que confunde una política imperialista con una de statu quo se encontrará desprevenida para enfrentar la amenaza que envuelve a la política de la otra nación en lo que se refiere a su propia existencia. Su debilidad provocará la agresión y puede hacer inevitable el conflicto armado. Una nación que confunde la política de statu quo con una política imperialista atraerá mediante su desproporcionada reacción el mismo riesgo bélico que está tratando de evitar. Así como A confunde la política de B como imperialista, también B puede confundir la reacción defensiva de A como imperialista. De esta suerte, ambos países, intentando anticiparse a la imaginaria agresión de la contraparte, acudirán a las armas. De manera semejante, confundir un tipo de imperialismo con otro puede provocar una reacción desproporcionada y convocar al fantasma de la guerra.

En cuanto a la evaluación del poder de otras naciones, que se sobreestime o menosprecie puede resultar igualmente fatal para la causa de la paz. Al sobreestimar el poder de B, A puede preferir plegarse a las demandas de B hasta que, finalmente, A se vea impelida a luchar por su propia existencia bajo condiciones por demás desfavorables. Al menospreciar el poder de B, A puede confiarse en exceso en su pretendida superioridad; A puede efectuar demandas e imponer condiciones a B bajo el supuesto de que éste es demasiado débil para resistirse. Sin sospechar el verdadero poder de resistencia de B, A puede entren-

tarse a la alternativa de dar marcha atrás y reconocer su derrota o continuar avanzando y verse ante el riesgo de la guerra.

Una nación que trata de seguir una política exterior inteligente y pacífica no puede dejar de comparar sus propios objetivos con los de otras naciones a la luz de su compatibilidad. Si son compatibles, no se presentará ningún problema. Si no son compatibles, la nación A debe determinar si sus objetivos son a tal punto vitales como para ser seguidos a pesar de su incompatibilidad con los objetivos de B. Si se encuentra que los intereses vitales de A pueden permanecer a resguardo, aun sin alcanzarse esos objetivos, éstos deberán ser abandonados. Por otra parte, si A considera que los objetivos son esenciales para sus intereses vitales, A deberá preguntarse entonces si los objetivos de B, incompatibles con los suyos, son esenciales para los intereses vitales de B. Si la respuesta pareciera ser negativa, A debe tratar de inducir a B a abandonar sus objetivos, ofreciéndole equivalentes no vitales para A. Dicho de otra forma: es mediante la negociación diplomática, a través de las concesiones mutuas, como debe buscarse el modo de conciliar los intereses de A y B.

Finalmente, si los objetivos incompatibles de A y B resultaran ser vitales para ambos, aún puede buscarse un modo por el cual los intereses vitales de A y B puedan ser redefinidos y conciliados, haciéndose así a sus objetivos compatibles el uno con el otro. En este punto, sin embargo —aun cuando ambas partes sigan políticas inteligentes y pacíficas—, A y B se hallan peligrosamente cerca de un choque armado.

La elección de los medios apropiados para alcanzar estos objetivos es la tarea final de una diplomacia inteligente que se halle empeñada en preservar la paz. Dichos medios, a disposición de la diplomacia, son tres: la persuasión, el compromiso y la amenaza del uso de la fuerza. Ninguna diplomacia basada únicamente en la amenaza del uso de la fuerza puede pretender ser tan inteligente como pacífica. Asimismo, ninguna diplomacia que se afirme tan sólo en la persuasión y el compromiso merece llamarse inteligente. Raramente (si es que llega a ocurrir) aparece la justificación en el manejo de las relaciones exteriores de una gran potencia para utilizar uno solo de estos métodos, con exclusión de los demás. Generalmente, el representante diplomático de una gran potencia, a fin de poder servir tanto a los intereses de su país como a los de la paz, debe emplear la persuasión al mismo tiempo que sostiene las ventajas de un compromiso, e impresionar a la parte contraria con la potencia militar de su patria.

El arte de la diplomacia consiste en poner el énfasis apropiado en el momento adecuado sobre cada uno de los medios a su disposición ya descriptos. Una diplomacia que haya cumplido eficazmente sus otras funciones puede fracasar en la proyección del interés nacional y la preservación de la paz si se esfuerza en la persuasión cuando lo que requerían las circunstancias del caso eran concesiones mutuas. Una diplomacia que pone la mayoría de sus huevos en la canasta del compromiso cuando debiera desplegar la fuerza militar de la nación, o amenaza con ésta en momentos en que la situación política reclama más de la persuasión y el compromiso, también se encaminará hacia el fracaso.

<sup>1</sup> Véanse el capítulo 5, apartado "Cómo detectar y contrarrestar una política imperialista" y el capítulo 7, apartado "Ideologías del imperialismo".



### INSTRUMENTOS DE LA DIPLOMACIA

Las cuatro tareas de la diplomacia ya descritas son los factores básicos que constituyen la política exterior en todo tiempo y lugar. Podría decirse que el cacique de una tribu primitiva que mantiene relaciones políticas con una tribu vecina tendrá que llevar a cabo estas cuatro funciones si desea obtener éxito y preservar la paz. La necesidad de la puesta en acción de estas funciones es tan vieja y extendida como la política internacional misma. Tan sólo el desempeño de estas funciones por dependencias organizadas es un hecho de origen relativamente reciente.

Dos son los instrumentos organizados de la diplomacia: los ministerios del Exterior en las capitales de las respectivas naciones y los representantes diplomáticos enviados por los ministerios del Exterior a las capitales de naciones extranjeras. El ministerio del Exterior es la dependencia del gobierno encargada de dar forma, el cerebro de su política exterior, donde se acopia y se evalúan las impresiones del mundo exterior, donde se formula política exterior, y de donde emanan los impulsos que los representantes diplomáticos transforman en una política exterior efectiva. En tanto el ministerio del Exterior vendría a ser el cerebro de la política exterior, los representantes diplomáticos son sus ojos, oídos y boca, sus dedos, tal como si fuesen sus encarnaciones ambulantes. El diplomático cumple tres funciones básicas para su gobierno: simbólicas, legales y políticas.

#### Representación simbólica

El diplomático, es, en primera instancia, el representante simbólico de su país. Como tal, él debe ejecutar continuamente funciones simbólicas y exponerse a funciones simbólicas por parte de otros diplomáticos y del gobierno extranjero ante el que se encuentra acreditado. Estas funciones sirven, por una parte, para comprobar el prestigio que su patria mantiene en el extranjero y, por otra, para que pueda verificarse el prestigio con que observa su propia nación al país ante cuyo gobierno se halla acreditado. Así, el embajador norteamericano en Londres, por ejemplo, representará al presidente de Estados Unidos en las funciones oficiales a las que sea invitado y en las que él mismo organice, tales como banquetes, recepciones y otras actividades semejantes. Extiende y recibe felicitaciones y condolencias en ocasiones de alegría o pesadumbre de las respectivas naciones. Lleva a cabo las funciones simbólicas del ceremonial diplomático.<sup>2</sup>

Como un ejemplo significativo de la función simbólica de la diplomacia, se ha hecho mención de las despilfarradoras recepciones que la

mayoría de las misiones diplomáticas se sienten obligadas a otorgar a los miembros del gobierno ante el que se hallan acreditadas, a sus colegas diplomáticos y a la alta sociedad de la capital donde residen. Esta costumbre, que ha sido objeto de muchos comentarios adversos en los países democráticos, no es de manera primordial la expresión de un amor por el lujo por parte de los diplomáticos tomados individualmente, sino que cumple una particular función en lo que se considera una representación diplomática.

En tanto que procede como el animador de la reunión, el diplomático no actúa por sí mismo en lo individual, sino como el representante simbólico de su país. Es el embajador soviético como tal quien invita a asistir a una recepción en conmemoración de la Revolución de Octubre de 1917; a través de él (su identidad carece de importancia para los fines de este propósito simbólico) es la Unión Soviética quien agasaja, la que celebra y trata de impresionar a sus invitados —así como a aquellos a quienes sutilmente no ha invitado— con su abundancia y generosidad. No es por accidente que en los años treinta, después que la Unión Soviética había recuperado una importante, aunque sospechosa, posición en la Liga de las Naciones, las recepciones ofrecidas por las embajadas soviéticas a través de todo el mundo se hicieran famosas por la magnificencia y por la cantidad y calidad de los alimentos y bebidas. El propósito de esta extravagancia no era el exhibir ante los habitantes burgueses del mundo occidental el bienestar del pueblo ruso, sino más bien compensar la inferioridad política que la Unión Soviética apenas había dejado atrás y en la cual temía volver a caer. Mediante estas instrucciones a sus representantes diplomáticos para que actuasen, en cuanto a festejos, como iguales si no superiores a sus colegas del mundo capitalista, la Unión Soviética —de manera semejante al advenedizo que irrumpe en sociedad— se esforzaba en demostrar simbólicamente que, por lo menos, era tan buena nación como cualquier otra.

#### Representación legal

El diplomático también actúa como el representante legal de su gobierno. Es el agente legal de su gobierno en el mismo sentido en el que una corporación privada instalada en Wilmington, Delaware, está representada legalmente por agentes en otros Estados y ciudades. Estos agentes actúan en nombre de esa ficción legal que denominamos corporación, hacen declaraciones que la obligan, firman contratos y actúan dentro de los límites fijados por el estatuto de la corporación como si fuesen ella misma. De manera similar, el embajador norteamericano en Londres desempeña en nombre del gobierno de Estados Unidos las funciones que la Constitución, las leyes de ese país y las órdenes de su gobierno le permiten llevar a cabo. Puede estar autorizado para firmar un tratado o transmitir y recibir los documentos de ratificación mediante los cuales un tratado ya firmado entrará en vigor. Da protección a los ciudadanos norteamericanos en el extranjero. Puede representar

<sup>2</sup> Véase el capítulo 6, primer apartado.

a Estados Unidos en una conferencia internacional o en los organismos de Naciones Unidas y ejercer el derecho de voto a nombre de su gobierno, acorde con las instrucciones que haya recibido de éste.

### Representación política

El diplomático, juntamente con el ministerio del Exterior, son quienes dan forma a la política exterior de su país. Esta es, en alto grado, su más importante función. Así como el ministerio del Exterior es el nervio motor de la política exterior, los representantes diplomáticos son sus fibras exteriores que mantienen el tránsito en ambas direcciones, es decir entre el centro y el mundo exterior.

Sobre los hombros de los diplomáticos descansa el peso principal de cumplir por lo menos una de las cuatro tareas diplomáticas antes expuestas: deben evaluar los objetivos de otras naciones y el poder real y potencialmente disponible para la obtención de tales objetivos. Con ese fin, deben informarse de los planes del gobierno ante el cual están acreditados, sea mediante la requisitoria directa de los agentes gubernamentales y líderes políticos, sea mediante la atenta lectura de la prensa y de otros portavoces de la opinión pública. Más aún, deben evaluar la influencia potencial que sobre la política gubernamental pueden tener las corrientes de oposición dentro del gobierno, los partidos políticos y la opinión pública.

Un diplomático extranjero destacado en Washington debe mantener a su gobierno informado acerca de la actitud presente y futura de las diferentes ramas del gobierno de Estados Unidos con respecto a los problemas actuales de la política internacional. Debe evaluar la importancia que, en el desarrollo de la política exterior, puedan tener las diferentes personalidades en el gobierno o en los partidos políticos. ¿Qué posición adoptarán los diferentes candidatos presidenciales, en caso de ser elegidos, en lo que concierne a los problemas pendientes en la política exterior? ¿Cuál es la influencia de cierto columnista o comentarista sobre la política oficial y la opinión pública, y qué grado de representatividad del pensamiento oficial y de las tendencias de la opinión pública tienen sus artículos? Tales son algunas de las cuestiones para las que el diplomático debe hallar respuesta. De la seguridad de sus informes y de la pureza de sus juicios pueden depender el éxito o el fracaso de la política exterior de su gobierno y su capacidad para preservar la paz.

Cuando se llega a la evaluación del poderío real y potencial de una nación, la misión diplomática toma el aspecto de una organización de alto vuelo y *sub rosa*. Oficiales de elevada graduación de las fuerzas armadas son asignados a las distintas misiones diplomáticas donde, como agregados militares, navales o aéreos, son responsables de la recopilación, por cualquier medio a su alcance, de la información acerca de los armamentos actuales o proyectados, nuevas armas, el potencial bélico, la organización militar y los planes de guerra de los respectivos países. Sus servicios se complementan con los de los agregados comer-

ciales, quienes recaban información acerca de las tendencias económicas, desarrollo industrial y localización de industrias, particularmente las relacionadas con la preparación militar. En estos y muchos otros aspectos demasiados largos de enumerar, la precisión y veracidad de los informes que un gobierno recibe de sus misiones diplomáticas en el extranjero son indispensables para el correcto rumbo que han de tomar sus decisiones.

En esta función de recopilar información, especialmente información secreta sobre la cual podría fundarse la política exterior de nuestra propia nación, se hallan las raíces de la diplomacia moderna. En la Edad Media se daba por sentado que el enviado especial de un príncipe que viajaba por un país extranjero era un espía. Cuando en el transcurso del siglo xv los pequeños Estados italianos comenzaron a emplear representantes diplomáticos permanentes en sus relaciones con Estados más poderosos, lo hicieron primordialmente con el propósito de recibir información oportuna acerca de las intenciones agresivas por parte de estos últimos. Aun cuando en el siglo xvi las misiones diplomáticas permanentes ya se habían generalizado, los diplomáticos eran considerados comúnmente como un estorbo y un riesgo para el Estado receptor. A comienzos del siglo xvii Hugo Grotius, el fundador del derecho internacional moderno, llegó al extremo de solicitar su abolición.

Los representantes diplomáticos no son meramente los ojos y los oídos que informan sobre los sucesos del mundo exterior al nervio motor de la política exterior, como si aquellos fueran la materia prima de sus decisiones. Los representantes diplomáticos también son la boca y las manos a través de las cuales se transforman en palabras y acciones los impulsos emanados del nervio motor. Deben tratar de que la gente entre la que ellos viven, y particularmente los portavoces de la opinión pública y sus líderes políticos, comprendan y, en la medida de lo posible, aprueben la política exterior que representan. Para esta tarea de "vender" una política exterior, la atracción personal del diplomático y su comprensión de la psicología del pueblo extranjero entre el cual se desenvuelve, son prerequisites esenciales.

En el desempeño de sus funciones de persuasión, negociación y amenaza del uso de la fuerza —todo ello en bien de la preservación de la paz— el representante diplomático juega un papel predominante. Si bien su ministerio del Exterior puede darle instrucciones relativas a los objetivos que se persiguen y a los medios a emplearse, para la ejecución de estas instrucciones debe confiarse en el buen juicio y la habilidad del representante diplomático. El ministerio del Exterior puede indicarle a su representante que haga uso de la persuasión o de la amenaza o bien utilizar ambas tácticas simultáneamente, pero debe dejarse a la discreción del representante la manera y el momento oportuno de emplear tales técnicas. Cuán persuasivo podrá ser un argumento, qué ventajas redituará un acuerdo negociado, qué impresión hará la amenaza del uso de la fuerza, qué grado de efectividad tendrá el énfasis colocado sobre una u otra de estas técnicas, todo ello recae en las manos del diplomático, en las que se halla el poder de llevar a buen término su labor y evitar las peores consecuencias de una mala política

exterior. Hemos mencionado anteriormente las contribuciones espectaculares que han hecho grandes diplomáticos para ampliar el poder de sus naciones.<sup>3</sup> Sus contribuciones a la causa de la paz no son menos importantes.

#### **Decadencia de la diplomacia**

Actualmente la diplomacia ya no desempeña el papel, con frecuencia espectacular y brillante, y siempre importante, que tuvo a su cargo desde fines de la guerra de los Treinta Años hasta los comienzos de la primera guerra mundial. La decadencia de la diplomacia se hizo presente con el fin de la primera guerra mundial. En los años veinte, unos pocos diplomáticos sobresalientes aún estaban capacitados para efectuar contribuciones importantes a la política exterior de sus países. En la década que precedió a la segunda guerra mundial, la parte que tocó a los diplomáticos en la conformación de la política exterior fue aún más pequeña y la decadencia de la diplomacia como técnica para conducir los asuntos exteriores se hizo más y más patente. Desde la conclusión de la segunda guerra mundial, la diplomacia ha perdido su vitalidad, y sus funciones se han ido debilitando hasta un punto sin precedentes en la historia del sistema del Estado moderno. Para explicar esta decadencia debemos tener en cuenta cinco factores.

#### **Desarrollo de las comunicaciones**

El más obvio de estos factores es el desarrollo de las comunicaciones modernas. La diplomacia debió su auge, en parte, a la ausencia de rápidos medios de comunicación en un período en que los gobernantes de los nuevos Estados territoriales mantenían relaciones políticas continuas entre sí. Y también, en parte, la diplomacia debe su decadencia al desarrollo de medios de comunicación veloces y regulares tales como satélites, aeronaves, radio, telégrafo, teletipo y el teléfono en comunicaciones de larga distancia.

Cuando, en cualquier período previo a la primera guerra mundial, los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña deseaban entablar negociaciones, les era indispensable tener representantes permanentes en Londres y Washington, dotados de un alto grado de discreción, para conducir tales negociaciones. Estos representantes diplomáticos eran necesarios porque las facilidades para transmitir de manera rápida y continua mensajes detallados eran muy engorrosas y, más particularmente, porque el tiempo que llevaban los viajes para hacer consultas personales hacía imposible el mantener una negociación ininterrumpida. Hoy en día un funcionario del Departamento de Estado necesita tan sólo del teléfono para conversar con su colega del Ministerio de Asuntos Exteriores o con el embajador norteamericano en Londres,

<sup>3</sup> Véase el capítulo 9, apartado "La calidad de la diplomacia".

o abordar un avión al caer la noche para iniciar las negociaciones en Londres a la mañana siguiente. Cuando se hace necesario el realizar consultas directamente con su gobierno, un día es todo lo que necesita para cruzar y volver a cruzar el Atlántico, presentar el informe de los últimos acontecimientos y recibir las instrucciones pertinentes.

Hace poco más de un cuarto de siglo habría sido impensable que el secretario de Estado se ausentase de Washington durante semanas a fin de participar en una conferencia internacional o para visitar capitales extranjeras. Ahora, cuando se ausenta de la capital permanece en contacto continuo con el Departamento de Estado a través del teléfono y de la radio, y, en caso de necesidad, un viaje durante la noche lo traerá de vuelta a Washington. Es de esta manera como las negociaciones importantes son conducidas no por los representantes diplomáticos sino por delegados especiales, que pueden ser los mismos ministros de relaciones exteriores o altos funcionarios de dicha repartición o incluso técnicos expertos. La moderna tecnología de las comunicaciones ha hecho posible la "diplomacia de lanzadera".

#### **Descredito de la diplomacia**

Sin embargo, estos adelantos tecnológicos no son los únicos responsables del desuso en que han caído los métodos tradicionales de la diplomacia. A la capacidad técnica que permite prescindir de los servicios de la diplomacia debemos añadir la convicción de que deben suprimirse tales servicios, puesto que en nada contribuyen a la causa de la paz, y que en realidad la ponen en peligro. Esta convicción creció sobre el mismo terreno que fomentó el concepto de la política del poder como un accidente de la historia que puede eliminarse a voluntad.<sup>4</sup>

Tanto esta convicción como este concepto reconocen la íntima relación que existe entre la política del poder y las funciones de la diplomacia, lo que es correcto. El surgimiento de la diplomacia como una institución coincide con el nacimiento de la nación-Estado y, por consiguiente, con la aparición de las relaciones internacionales en su sentido actual. El surgimiento contemporáneo de la diplomacia y del sistema estatal moderno no es, sin embargo, más que una mera coincidencia. Si debe haber intercambio, del tipo que sea, entre todas las naciones soberanas, con el propósito de crear y mantener cuando menos un mínimo de paz y orden en los asuntos internacionales, las relaciones a que dan lugar deben ser conducidas mediante agentes permanentes. La oposición a la diplomacia y el descrédito en que ha caído no son más que una manifestación peculiar hacia el sistema estatal moderno y el tipo de política internacional a que ha conducido.

Es una gran verdad que, desde el punto de vista de la moral, se ha tenido poca estima por el diplomático en el transcurso de la historia moderna y no sólo por aquellos que pensaron que había un modo más simple para terminar con la lucha por el poder en el escenario

<sup>4</sup> Véase el capítulo 3, apartado "La depreciación del poder político".

internacional. La reputación del diplomático como intrigante y deshonroso es tan vieja como la diplomacia misma. Bien conocida es la definición de un diplomático, atribuida a Sir Henry Wotton, embajador inglés de comienzos del siglo XVII, según la cual es "un hombre honesto enviado al extranjero para mentir en favor de su país". Cuando Metternich recibió el informe sobre la muerte del embajador ruso ante el Congreso de Viena, se dice que exclamó: "Ah, ¿será cierto? ¿Cuál habrá sido el motivo?"

La versión moderna de ese descrédito en que ha caído la diplomacia se conecta con la especial importancia que tiene uno de los aspectos particulares de la técnica diplomática: el secreto. Durante y después de la primera guerra mundial se dio difusión al hecho de que buena parte, si no la mayor, de la responsabilidad de esa guerra correspondía a maquinaciones secretas de los diplomáticos; que el secreto de las negociaciones diplomáticas era un relicto atávico y peligroso del pasado aristocrático, y que las negociaciones internacionales conducidas y concluidas bajo la mirada vigilante de una opinión pública amante de la paz no podrían más que fortalecer la causa de la paz.

Woodrow Wilson fue el más elocuente vocero de esta nueva filosofía acerca de los negocios internacionales. El preámbulo y el primer punto de sus Catorce Puntos constituyen la manifestación clásica de la nueva filosofía. El preámbulo de los Catorce Puntos declara:

Será nuestro deseo y propósito que los procesos de paz, una vez que se hallan iniciado, se hagan de manera totalmente transparente, y que ellos no involucrarán ni se permitirán en lo futuro acuerdos secretos de ninguna naturaleza. Los días de conquista y de engrandecimiento han pasado; así también los tiempos de pactos secretos celebrados en el interés de gobiernos particulares, y con probabilidades de que en un momento inesperado trastornen la paz mundial. Es este hecho feliz, ahora claro ante los ojos de cualquier hombre cuyos pensamientos ya no se demoran en una época muerta y superada, lo que hace posible que toda nación cuyos propósitos sean compatibles con la justicia y la paz del mundo reconozca, ahora o en cualquier momento, los objetivos que tengan en vistas. El primer punto dice: "Abrir convenciones de paz, a las que se llegue abiertamente, después de las cuales no haya entendimientos internacionales privados de ninguna naturaleza sino que la diplomacia siempre procederá francamente y a la vista del público".<sup>3</sup>

#### La diplomacia mediante procedimientos parlamentarios

Fue debido a esta nueva filosofía que después de la primera guerra mundial los estadistas del mundo comenzaron a apartarse de los modelos establecidos en la diplomacia. Crearon en la Sociedad de Naciones y en Naciones Unidas más tarde un nuevo tipo de relaciones diplomáticas:

cas: la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios. Los problemas internacionales que requieren solución son puestos en la agenda de los cuerpos deliberativos de estas organizaciones. Los delegados de los diferentes gobiernos discuten los méritos del problema en debate público. Una votación efectuada de acuerdo con la constitución del organismo concluye la cuestión.

Este método ya había sido empleado antes en conferencias especiales, tales como las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907. Como método superior para proceder en los problemas internacionales fue empleado por primera vez por la Sociedad de Naciones. Su utilización en esta organización fue, sin embargo, más aparente que real. Las discusiones públicas del Consejo y de la Asamblea de la Liga eran cuidadosamente ensayadas, especialmente cuando los asuntos sometidos a consideración eran de naturaleza política. La solución en la que todos podían convenir era generalmente buscada y a menudo encontrada, por medio de los tradicionales carriles de las negociaciones secretas, las que precedían a las reuniones en público. Estas, por lo tanto, simplemente daban a los delegados de las naciones interesadas la oportunidad para exponer su posición para consumo público y para ratificar, siguiendo las disposiciones del Pacto, la conclusión a que se había llegado en los acuerdos secretos.

Naciones Unidas, por el contrario, ha tomado seriamente los métodos parlamentarios para gestionar los asuntos diplomáticos. Ha desarrollado los nuevos métodos de la diplomacia de Naciones Unidas, cuyo propósito es el de reunir, para cada uno de los casos sometidos a votación, la mayoría de los dos tercios que exige la Carta para todos los casos sometidos a votación ante la Asamblea General.<sup>4</sup> Hablando en general, a lo que apunta la nueva diplomacia de Naciones Unidas no es al arreglo de un problema que divide a sus miembros, sino a la manera de lograr la mayoría de los dos tercios necesarios para sobrepasar a la parte opuesta en la votación. Es al voto a lo que se dirigen sus esfuerzos y en él culminan.

La tendencia hacia los procedimientos parlamentarios públicos en vez de las negociaciones diplomáticas tradicionales, cuyo ejemplo típico está dado por el funcionamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas, también ha afectado a las conferencias internacionales de la postguerra, las que por su composición, resultados y objetivos, se asemejan más a las reuniones diplomáticas del siglo XIX y comienzos del siglo XX. La Conferencia de Paz de París de 1946, que congregó a veintinueve naciones, actuó a la luz pública de la publicidad y duplicó en sus procedimientos el modelo establecido por los organismos deliberativos de Naciones Unidas. Las conferencias de Ministros del Exterior, integradas por los cancilleres de Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos, y bajo el legado de la segunda guerra mundial, han debatido sus problemas y realizado sus votaciones a plena luz o detrás de la transparente pantalla del semisecreto que permitía al público seguir

<sup>3</sup> *Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson*, editados por Albert Bushnell Hart, Boni and Liveright, Inc., Nueva York, 1918, págs. 247-48.

<sup>4</sup> Véase la exposición sobre la diplomacia de Naciones Unidas en el capítulo 26, últimos dos apartados.

las principales fases del debate mediante los reportes proporcionados a la prensa por las diferentes delegaciones.

De cualquier forma, la facilidad de las comunicaciones, la condena a la diplomacia secreta y la nueva diplomacia parlamentaria no son totalmente responsables por la desintegración de la diplomacia; existen otros dos factores adicionales que comparten la responsabilidad de tal declinación: los peculiares —y fuera de toda tradición— métodos de aproximación empleados por las dos superpotencias para tratar las cuestiones de la política internacional y la naturaleza misma de la política mundial en la segunda mitad del siglo xx.

#### **Las superpotencias: recién llegadas a la diplomacia**

Durante sus años de formación, Estados Unidos se vio beneficiado por los servicios de una diplomacia excepcionalmente brillante; pero desde el período del presidente Jackson en adelante las eminentes cualidades de la diplomacia norteamericana fueron desapareciendo al tiempo que desaparecían las condiciones que la hicieron necesaria. Cuando al finalizar la década de 1930 se manifestó nuevamente la necesidad de una política exterior norteamericana activa, no había nada sobre qué construirla, con excepción de un mediocre servicio exterior, la condena a la política del poder y a la diplomacia secreta —transformadas en indignación moral contra las "naciones agresoras"— y la tradición de la política del "gran garrote", que tan bien había funcionado en el hemisferio occidental. De esta manera, fueron solamente las improvisaciones del presidente Franklin D. Roosevelt, guiado en ocasiones por una comprensión intuitiva de las realidades internacionales, lo que permitió que la política exterior norteamericana se mantuviera ajustada de acuerdo con los intereses del país.

En ese período decisivo ni el secretario de Estado, ni tampoco los representantes diplomáticos destacados en el extranjero ejercieron más que una influencia secundaria en la conducción de la política exterior norteamericana. Cuando Roosevelt, quien durante doce años había conducido la política exterior de su país prácticamente solo, desapareció del escenario, no quedaba ningún hombre o grupo de hombres capacitados para recrear y dirigir la intrincada y sutil maquinaria mediante la cual la diplomacia tradicional había dado protección pacífica y promovido los intereses nacionales. Tampoco podía ese pequeño grupo de hábiles y devotos servidores públicos, quienes sabían lo que era la política exterior, contar con la comprensión pública y el apoyo popular en su difícil tarea a desempeñar en los intrincados y racionales procedimientos de la política exterior, apoyo y comprensión sin los cuales, en una democracia, la política exterior no puede conducirse sin tropiezos.

Por razones totalmente diferentes, la Unión Soviética ha encontrado muchas dificultades para desarrollar los instrumentos adecuados para las relaciones diplomáticas. La revolución bolchevique de 1917 destruyó el servicio diplomático ruso, que contaba con una larga tra-

dición y buena cantidad de brillantes logros en su haber. Los pocos diplomáticos de la vieja escuela que permanecieron en funciones después de la revolución, y los nuevos diplomáticos de talento que surgieron en las filas de los revolucionarios, tenían escasas oportunidades para demostrar sus méritos. La hostilidad entre la Unión Soviética y la mayoría de las demás naciones, así como el aislamiento resultante para la Unión Soviética, obstaculizaron el normal desarrollo de relaciones diplomáticas normales.

Por lo demás, el diplomático ruso es el emisario de un gobierno totalitario que castiga los fracasos —o inclusive la excesiva ponderación en la interpretación de las órdenes superiores— con la pérdida de su cargo, como mínimo. En consecuencia, los diplomáticos rusos pos-revolucionarios han considerado tradicionalmente que su misión —más aún después de la segunda guerra mundial— consiste en la transmisión de las proposiciones de su gobierno, las que los otros gobiernos pueden aceptar o rechazar como mejor les parezca. Contraproposiciones y otros elementos nuevos en las negociaciones requieren nuevas instrucciones del ministerio del Exterior. El contenido de estas nuevas instrucciones es sometido nuevamente a los otros gobiernos, quienes lo aceptarán o rechazarán, y así sucesivamente hasta que la paciencia de una u otra de las partes o de todos quede exhausta. Semejante procedimiento destruye todas las virtudes de las negociaciones diplomáticas, tales como la adaptación a situaciones novedosas, el uso inteligente de los efectos psicológicos, retroceder o avanzar según lo requiera la situación, la persuasión, el *quid pro quo* del regateo y demás. Las relaciones diplomáticas, tal como son practicadas por la nueva diplomacia rusa, en nada se parecen tanto como a una serie de órdenes militares transmitidas por el alto mando —el ministerio de Relaciones Exteriores— a los comandantes de campo —los representantes diplomáticos— quienes a su vez comunican al enemigo los términos para el acuerdo.

Un diplomático cuyo interés primordial radica en mantener la aprobación de sus superiores usualmente se halla anhelante por informar lo que a estos últimos les gustaría oír, prescindiendo de la veracidad de tal informe. Esta tendencia a doblegar la verdad para ajustarla a los deseos del ministerio del Exterior y pintar los hechos con colores favorables se encuentra en todos los servicios diplomáticos.

#### **La naturaleza de la política mundial contemporánea**

Lo que falta en esta explicación sobre la decadencia de la diplomacia en nuestros tiempos nos es proporcionado por la naturaleza misma de la política mundial contemporánea. Imbuidos del espíritu de cruzada de la nueva fuerza moral del nacionalismo universalista, y a la vez tentados y anedrentados por las potencialidades de una guerra total, dos superpotencias, los centros de dos gigantescos bloques de poder, se enfrentan con inflexible oposición. No pueden retroceder sin renunciar a lo que consideran vital para ellos. No pueden avanzar sin arriesgarse a

un combate. La persuasión, por lo tanto, es equivalente a un ardid, el compromiso significa traición y la amenaza del empleo de la fuerza significa la guerra.

Dada la naturaleza de las relaciones de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y dado el estado de ánimo con que estas dos superpotencias conllevan sus relaciones mutuas, la diplomacia cuenta con escaso campo de acción y tiende a convertirse en obsoleta. Bajo tales condiciones morales y políticas no es la mentalidad sensitiva, flexible y versátil del diplomático, la que guía el destino de las naciones, sino la mentalidad rígida, implacable y tozuda del cruzado. La mentalidad del cruzado ignora la persuasión y el compromiso; sólo conoce la victoria o la derrota.

El fanatismo moralista que se ha inyectado en el manejo de la política exterior podría hacer peligrar los intereses nacionales, racionalmente comprendidos, de las naciones bajo cualquier circunstancia. Las guerras de religión de los siglos XVI y XVIII, las guerras napoleónicas en el siglo XVIII, la guerra fría que siguió a la segunda guerra mundial, son casos característicos. El fanatismo se ha convertido en algo particularmente absurdo y autodestructivo en nuestra época. Este período se distingue de los precedentes por la necesidad que existe de una reformulación de los intereses nacionales más que en términos exclusivos. Tradicionalmente, y aún hoy en una medida considerable, la satisfacción de los intereses nacionales de A equivale a la insatisfacción de los intereses nacionales de B. Por lo tanto, los intereses nacionales de A pueden ser promovidos sólo bajo el riesgo de un conflicto con B. El moderno desarrollo tecnológico ha traído consigo un cambio fundamental en este tipo de relaciones. Siempre ha ocurrido, en un grado máximo, que determinados intereses nacionales de A no podían conseguirse más que a expensas de B; pero, aunque parezca paradójico, su satisfacción también beneficiaba a B. Tomemos, como ejemplos espectaculares, el control del poder pacífico del átomo, la no proliferación de armas nucleares, la supresión de la guerra nuclear, la producción y distribución de los recursos naturales tecnológicamente esenciales, la adecuada producción y distribución de alimentos, el control del crecimiento poblacional, la preservación del medio natural. La satisfacción de los intereses nacionales de A es, antes que nada, posible sólo mediante la cooperación con B y, en segundo lugar, los beneficios de A no dependen de las desventajas de B sino de los beneficios que éste haya logrado. En otras palabras, los intereses nacionales de A sólo pueden ser alcanzados mediante la satisfacción simultánea de los intereses nacionales de B. A fin de satisfacerlos, ellos deben trascender la exclusividad de A y aceptar los intereses de B.

De esta suerte, la diplomacia tiene aquí una nueva tarea en la creación y el sostenimiento de nuevas instituciones y procedimientos a través de los cuales se puede acceder a nuevos intereses comunes. Si la tarea se hiciera sin esperanzas y la guerra fuese inevitable, este libro podría terminar aquí. Si la guerra no es inevitable, las condiciones para revitalizar la diplomacia y promover su funcionamiento exitoso al servicio de la paz merecen ser consideradas.

## 32

### *El Futuro de la Diplomacia*

#### ¿COMO PUEDE REVITALIZARSE LA DIPLOMACIA?

La revitalización de la diplomacia requiere la eliminación de los factores —o de algunas de sus consecuencias, al menos— causantes de la decadencia de las prácticas tradicionales de la diplomacia. A este respecto la prioridad corresponde al descrédito en que ha caído la diplomacia y su consecuencia: la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios. En tanto que este descrédito sea únicamente el resultado del descrédito de la política del poder, lo que hemos dicho acerca de este último debería ser suficiente para aquél.<sup>1</sup> La diplomacia, independientemente de que pueda parecer a muchos un oficio poco atractivo moralmente, no es más que un síntoma de la lucha por el poder entre las naciones soberanas, quienes tratan de mantener relaciones pacíficas y ordenadas entre ellas. Si hubiera alguna forma para desterrar la lucha por el poder en el escenario internacional, la diplomacia desaparecería. Si el orden, la anarquía, la paz y la guerra no fuesen asuntos que les incumbieran a las naciones del mundo, ellas podrían prescindir de la diplomacia, prepararse para la guerra y esperar lo mejor. Si las naciones que son soberanas, que son supremas dentro de sus territorios sin superior alguno, desean preservar la paz y el orden en sus relaciones, deben tratar de persuadir, negociar y ejercer presión la una sobre la otra. Es decir, deben comprometerse a cultivar y confiar en los procedimientos diplomáticos.

La nueva diplomacia parlamentaria no es un sustituto para estos procedimientos. Por el contrario, tiende a agravar más que a mitigar los conflictos internacionales y deja la perspectiva de la paz más oscura que iluminada. Tres cualidades esenciales de la nueva diplomacia son las causantes de estos desdichados resultados: su publicidad, sus votos mayoritarios y su atomización de los problemas internacionales.

<sup>1</sup> Véase el capítulo 3, apartado "Depreciación del poder político".

### El vicio de la publicidad

Muchas de las confusiones reinantes en la cuestión del problema de la diplomacia secreta resultan del fracaso en distinguir dos aspectos distintos del problema: entre "pactos abiertos" y "pactos a los que se llega abiertamente"; entre publicidad para los resultados de las negociaciones diplomáticas y publicidad para las negociaciones diplomáticas. Ciertamente que revelar los resultados de las negociaciones diplomáticas es un requisito de los principios de la diplomacia, ya que sin ello no puede haber un control democrático de la política exterior; sin embargo, la publicidad para las negociaciones en sí mismas no es requerida por la democracia y va en contra de las demandas del sentido común; precisamente, con tan sólo un poco del sentido común que se deriva de la experiencia cotidiana se puede comprender que es imposible negociar en público sobre cualquier cuestión en la que estén interesadas partes ajenas a las negociadoras. Esta imposibilidad deriva de la naturaleza misma de la negociación y del contexto social en el cual generalmente se desenvuelven las negociaciones.

Es una característica común a todas las negociaciones que se inician con un máximo de demandas por ambas partes, las que luego se van reduciendo a medida que tiene lugar el proceso de persuasión, regateo y presiones, hasta hallarse todos en un nivel inferior a aquel de que habían partido. La gracia salvadora de las negociaciones es el resultado que satisface las demandas de los litigantes, cuando menos hasta cierto punto, y que tiende a estrechar los vínculos de amistad entre ambos mediante el acuerdo alcanzado, el que demuestra la existencia de intereses idénticos o complementarios que obran como lazos de unión. Por otra parte, el proceso que conduce al resultado final muestra a las partes desempeñando papeles que, de seguro, preferirían no fueran recordados por sus compañeros. Hay espectáculos más editantes que la fanfarronería, la jactancia, el regateo y el engaño, la verdadera debilidad y la fuerza pretendida, los cuales se conciben con una subasta de caballos en la que se trata de alcanzar un buen precio. Publicitar tales negociaciones es algo casi equivalente a destruir, o perjudicar cuando menos, la posición de ambas partes en cualquier negociación futura en la que puedan verse comprometidas.

No sólo sus posiciones para negociar se verían afectadas; su status social, su prestigio y su poderío deberán enfrentarse a daños irreparables si se publicitaran estas negociaciones, descubriendo sus debilidades y desenmascarando sus pretensiones. Los competidores en la obtención de los beneficios que buscan los contendientes, se aprovecharán de lo que las negociaciones públicas les han revelado. Y lo harán no solamente en las negociaciones futuras con las respectivas partes sino también en sus cálculos, planes y disposiciones, relativos a las potencialidades y cualidades de todos los partícipes de la competencia.

Es por todas estas razones que ningún vendedor querrá llevar a cabo negociaciones públicas con un comprador en un mercado libre;

ningún propietario con el inquilino; ninguna institución de alta enseñanza con su personal. Ningún candidato a un puesto oficial negociará en público con sus fiadores, ningún funcionario estatal con sus colegas, ningún político con sus correligionarios. Luego, ¿cómo podemos esperar que las naciones estén en posición y gustosas de actuar en una forma que rechazaría cualquier individuo?

La situación de inferioridad en que se pondrían las naciones que publicitaran sus negociaciones se vería incrementada por el hecho de que la audiencia testigo de ellas abarca no sólo un limitado número de las partes interesadas sino de todo el mundo. Más específicamente, los respectivos gobiernos negocian bajo la atenta mirada de sus propios pueblos y, especialmente en los casos en que son gobiernos elegidos democráticamente, a la vista de la oposición. Ningún gobierno que desea permanecer en el poder o simplemente mantener el respeto de su pueblo, puede permitirse dar a publicidad parte de lo que ha declarado en un principio como justo y necesario, retractarse de una posición sostenida originalmente aceptar al menos la justicia parcial de los reclamos de la otra parte. Héroe, y no tratante de caballos, son los ídolos de la opinión pública. Esta, aunque teme a la guerra, exige a sus agentes diplomáticos que actúen como héroes y que no cedan ante el enemigo, incluso bajo el riesgo de la guerra, y estigmatiza como débiles y traidores a quienes se doblegan, aunque sea parcialmente, en bien de la paz.

Además, la diplomacia tradicional solía llevar a cabo sus transacciones, en nada comprometían al orador o cuanto mucho sólo en a sus propósitos. En aquel tiempo, los fines de la diplomacia apuntaban a promover con moderación los intereses nacionales y dejar el camino expedito para un compromiso en la forma de un acuerdo negociado. Palabras mesuradas y frases formales, usuales en esas transacciones, en nada comprometían al orador o cuanto mucho solo en aquello que él estaba dispuesto a admitir como válido. Estas frases y formalidades son vacías, o en todo caso vagas, en cuanto a su significado y por lo tanto son pasibles a cualquier clase de interpretaciones que apoyen la política o acuerdo que fuere y que parezca finalmente ventajoso. También son corteses y, por consiguiente, facilitan que aquellos que las utilizan puedan entenderse entre sí sin tener en cuenta la gravedad de los problemas que puedan separar a sus naciones. En suma, son el instrumento perfecto del negociador sutil, cauteloso, moderado y conciliador.

La diplomacia pública y sus patrocinadores sólo pueden sentir desprecio por semejante instrumento, el cual suponen perteneciente a un tiempo pasado de tiesura aristocrática e indiferencia moral. Los cruzados del derecho —y es lo que se supone deben ser los nuevos diplomáticos— no hablan de esta forma. Ubicados en un escenario con el mundo como auditorio, ellos hablan más para el mundo que entre ellos. Su objetivo no es el de persuadirse unos a otros de que podrían encontrar un terreno común apropiado para llegar a un acuerdo, sino convencer al mundo y en particular a sus propias naciones de que ellos

están en lo justo y sus oponentes equivocados, y que siempre permanecerán como los firmes defensores del derecho.

Ningún hombre que haya adoptado tal posición ante los atentos ojos y oídos del mundo puede llegar a un acuerdo a la vista del público sin parecer un bufón y un bellaco. Debe atenerse a su palabra y debe hacerlo rigidamente "por principio", la frase favorita de la diplomacia abierta, antes que llegar al compromiso o la negociación. Debe defender la posición inicialmente asumida, tal como debe hacerlo la contraparte. Estando imposibilitadas ambas partes para retroceder o avanzar, sobreviene un "falsa guerra" de posiciones. Ambos lados se oponen inflexiblemente entre sí, sabiendo cada uno que el otro no se moverá porque no puede hacerlo. Para dar ante el público alguna apariencia de actividad se bombardean con palabras huecas que explotan ruidosamente y, como es de todos conocido, sin lograr ningún resultado. Es sólo en la mutua vituperación en lo que coinciden las mentes de los delegados. Finalmente, cuando los delegados se separan, amargados y frustrados, ellos llegan indignadamente, sin embargo, a un acuerdo de alguna especie al menos en un punto: la otra parte se ha encerrado en la propaganda. Ciertamente que ambas partes tienen razón.

Esta degeneración de las relaciones diplomáticas en un encuentro propagandístico es, desde luego, la concomitancia inevitable de la publicidad de la nueva diplomacia. No es sólo que una diplomacia conducida públicamente sea incapaz de alcanzar o aun de negociar para llegar a un acuerdo, sino que cada reunión pública deja a los problemas internacionales en peor estado del que se encontraban. Cada encuentro propagandístico fortalece la convicción de los diferentes delegados y de sus naciones de que la razón está totalmente de su lado y de que la otra parte está absolutamente equivocada, así como que la brecha que los separa es demasiado profunda y ancha como para ser salvada mediante los métodos tradicionales de la diplomacia. Mucha sabiduría había en la petición que hizo el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 1956, y reelaborada en la de 1959, para "dar mayor énfasis a Naciones Unidas como instrumento para la negociación de acuerdos, distinto al simple debate de problemas".

### El vicio de las decisiones mayoritarias

Al mal forjado por la conducta pública de la diplomacia se agrega el intento de resolver los problemas mediante el voto mayoritario. En la Asamblea General de Naciones Unidas este método ha devenido en el patrón por el cual cuanto menos las dos terceras partes de los miembros votantes tratan de doblegar a las restantes. Resulta obvio que este método de conducir los asuntos de la diplomacia no ha realizado ninguna contribución directa al arreglo pacífico de siquiera un solo problema importante. Basta ver los resultados; por ejemplo, el bloque soviético fue derrotado una y otra vez en la cuestión de Corea; sin embargo, la votación de la Asamblea General fue importante en la solución del problema sólo porque demostró la fortaleza del voto

y de esta manera acrecentó el poderío político del bloque occidental, y permitió que los países que apoyaban la acción de Naciones Unidas en Corea actuaran al unísono vis-à-vis al bloque soviético. Aparte de la contribución indirecta en términos del incremento del poder de una de las partes, la votación en nada contribuyó a una solución negociada del problema coreano. La cuestión se dirimió en el campo de batalla y mediante negociaciones diplomáticas entre Oriente y Occidente y no en el recinto de la Asamblea General. La razón por la cual derrotar a un oponente en un cuerpo deliberativo internacional carece de toda utilidad e incluso puede llegar a ser un cometido perverso (aparte de ser utilizado ocasionalmente para fortalecer a un grupo en particular), se encuentra en la naturaleza misma de la sociedad internacional en contraposición a las sociedades nacionales.

Cuando en el Congreso de Estados Unidos una minoría es derrotada mediante el voto, el problema se soluciona por el momento. Esto puede hacerse por cuatro razones, las que se hallan ausentes del escenario internacional.

1. El voto mayoritario parlamentario es parte integral de un sistema de disposiciones para efectuar cambios pacíficos, cada uno de ellos capacitado para actuar como complemento, o en apoyo, o como correctivo de los demás, hallándose todos ellos limitados y coordinados por la Constitución. La minoría y la mayoría del Congreso forman una sociedad integrada. Aparte de los cuerpos deliberativos que deciden por mayoría de votos, la sociedad nacional ha creado una serie de mecanismos tales como el veto presidencial y la revisión judicial, mediante los cuales el voto mayoritario puede ser dejado de lado y la minoría protegida contra el uso anticonstitucional y el empleo arbitrario del voto mayoritario. Detrás de una decisión mayoritaria, así como de la minoría derrotada, se encuentra el poder político y moral de la comunidad nacional en su totalidad, preparado para hacer cumplir la decisión de la mayoría y para proteger a la minoría en contra de la injusticia y el abuso.

2. Los arbitrios para llevar a cabo el cambio pacífico que operan dentro de la comunidad nacional conceden a la minoría la oportunidad de convertirse en mayoría en algún momento futuro. Esa oportunidad es inherente al mecanismo de elecciones periódicas y a la dinámica del proceso social, los cuales siempre producen nuevos realineamientos y distribuciones de poder. Esta dinámica también prevé que una minoría en una asamblea deliberativa no siempre continuará siendo minoría en todas aquellas cuestiones importantes para ella. Un grupo puede ser una minoría religiosa, derrotada en la votación de problemas de índole confesional, pero puede formar parte de la mayoría económica que determina la legislación económica, y así en lo demás.<sup>2</sup>

3. La relación numérica entre la minoría y la mayoría es, por lo menos, una aproximación a la distribución real del poder y los intereses

<sup>2</sup> Véase también la exposición sobre cambio pacífico, en el capítulo 26.



de la población en su totalidad. Cuando la Cámara de Representantes rechaza un proyecto —digamos por 270 votos contra 60— podemos suponer que es seguro que sólo una relativamente pequeña minoría del pueblo norteamericano se siente identificada con la medida rechazada.

4. Mientras que en el Congreso cada voto cuenta individualmente, no es menos cierto que, políticamente hablando, todos los votos no tienen el mismo peso. El voto negativo del presidente de un comité de importancia, un industrial, un agricultor o un dirigente obrero con respecto a cierta legislación que afecta los intereses de respectivo grupo, puede tener un valor preponderante sobre las consecuencias políticas, económicas o sociales que la mayoría deseaba que tuviera tal medida legislativa. Con todo, aun el más poderoso voto individual en el Congreso representa sólo una pequeña fracción del poder total del pueblo norteamericano.

Ninguno de estos cuatro factores que hacen posible la contribución del voto mayoritario en los procesos de cambio pacífico internos opera en la escena internacional.

1. El voto mayoritario es el único mecanismo existente, dentro del marco de Naciones Unidas, para el cambio pacífico obligatorio. No hay ninguna constitución, ni veto presidencial, ni apelación judicial obligatoria, ni declaración de derechos que impongan limitaciones sustanciales y de procedimiento sobre la mayoría y que protejan a la minoría contra la injusticia y el abuso. Tampoco hay una comunidad que imponga cortapisas morales sobre la mayoría y la minoría, como tampoco la hay para obligar a una minoría recalcitrante a cumplir con la decisión de la mayoría. La mayoría puede derrotar a la minoría tantas veces como quiera y en las cuestiones que prefiera, y la minoría puede protegerse mediante el veto y su poder en contra de cualquier decisión mayoritaria que quiera anular.

2. Una minoría en Estados Unidos se halla en posición, en particular bajo las condiciones políticas actuales, de convertirse en una minoría permanente. Por la misma razón, su status minoritario puede extenderse a aquellas cuestiones de mayor importancia. El doble sistema de bloques que domina la política mundial contemporánea —modificado por la posición independiente de China y el Tercer Mundo— conduce a alineaciones permanentes a cada lado de la división. La tensión existente entre los dos bloques transforma a la mayoría de las cuestiones en problemas políticos. Cuando tales cuestiones llegan a la instancia del voto, los adherentes a los dos bloques probablemente se dividirán a lo largo de la línea que separa a los bloques.

3. La relación numérica entre una minoría y una mayoría de dos tercios en la Asamblea General no se corresponde, obviamente, con la distribución real del poder e intereses entre los miembros de Naciones Unidas, ni el voto de los miembros más poderosos de la Asam-

blea General representa una fracción relativamente pequeña del poder total de la comunidad de naciones. Una mayoría abrumadora que esté compuesta por todas las pequeñas naciones de Africa, Asia, Europa y América Latina significa muy poco en términos de poder si se la compara con el voto individual de Estados Unidos o la Unión Soviética.

El derrotar frecuentemente a una minoría poderosa en un organismo deliberativo internacional puede que sea un arma de valor en la guerra fría, pero no contribuye a la preservación de la paz, pues la minoría no puede aceptar la decisión de la mayoría, y la mayoría no puede hacer cumplir su decisión sin llegar a la guerra. En el mejor de los casos, los procedimientos parlamentarios transferidos al escenario internacional dejan las cosas tal como estaban: los problemas irresueltos y las discusiones pendientes. En el peor de los casos, sin embargo, estos procedimientos envenenan el ambiente internacional y agravan los conflictos que llevan las semillas de la guerra. Proporcionan a la mayoría la oportunidad de humillar públicamente a la minoría tan frecuentemente como lo desee. Bajo la forma del veto, corolario del voto mayoritario en una sociedad de naciones soberanas, estos procedimientos proporcionan a la minoría un arma con la cual pueden obstruir la voluntad de la mayoría e impedir el pleno funcionamiento del organismo internacional. Ni la mayoría ni la minoría necesitan autolimitarse para percatarse de su responsabilidad ante la organización internacional o ante la humanidad, puesto que sea cual fuere el lado en que vote, en favor o en contra, no puede influir en el curso de los acontecimientos. Si un grupo de naciones soberanas se dedica a derrotar habitualmente a otro grupo de Estados soberanos mediante el voto, se verá complicado en un juego pueril que no puede llevar a cabo nada en favor del arreglo pacífico de los conflictos internacionales, pero que más adelante puede conducir a la humanidad por el camino de la guerra.

#### **El vicio de la fragmentación**

La decisión por voto mayoritario implica el tercero de los vicios que obstaculizan la revitalización de las prácticas de la diplomacia tradicional: la fragmentación de los problemas internacionales. Por su naturaleza misma, el voto mayoritario se ciñe a un caso aislado. Los hechos vitales que deben resolverse mediante decisiones mayoritarias son separados artificialmente de los hechos que los preceden, acompañan y siguen, y son transformados en "casos" legales o en "problemas" políticos que deben ser resueltos como tales por la decisión mayoritaria. Este procedimiento no es necesariamente nocivo en la esfera interna; aquí la decisión mayoritaria de un cuerpo deliberativo opera dentro del contexto de un intrincado sistema de mecanismos para el cambio pacífico, complementándose, apoyándose y controlándose uno a otro, según lo requiera la situación, pero en todo caso a tono unos con otros en cierta medida, dando así a las decisiones individuales coherencia una con otra y con el sistema social en su totalidad.

En la esfera internacional no existe tal sistema de factores inte-

grantes. En consecuencia, sería particularmente inadecuado tomar un "caso" o "problema" uno después de otro y tratar de ponerles fin mediante una sucesión de votaciones mayoritarias. Un caso o problema tal como el del Medio Oriente o el de Berlín tiene siempre una fase particular y es la manifestación de una situación mucho mayor. Tal caso o problema está enraizado en el pasado histórico y extiende sus ramificaciones más allá de la actualidad y hacia el futuro. Nuestro análisis de las relaciones entre las disputas y las tensiones nos ha dado un indicio acerca de las relaciones que existen entre el fenómeno superficial de los conflictos internacionales y aquellos grandes e indefinidos problemas que se hallan soterrados muy por debajo de la superficie de los acontecimientos diarios de la vida internacional.<sup>1</sup> Tratar estos casos y problemas tal como se presentan, y tratar de ponerles fin de acuerdo con el derecho internacional o la conveniencia política, es manejar el fenómeno superficial y dejar los problemas fundamentales sin ser tomados en consideración ni ser resueltos. La Liga de Naciones cayó víctima de este vicio y Naciones Unidas no ha tenido en cuenta esta experiencia de su antecesora.

Por ejemplo, no cabe duda de que la Liga de Naciones estaba en lo justo, según el derecho internacional, al expulsar de sus filas a la Unión Soviética en 1939 debido a su ataque contra Finlandia. Pero los problemas militares y políticos con que la Unión Soviética confrontaba al mundo no se iniciaron con su ataque a Finlandia ni finalizaron allí; fue la ignorancia de la Liga la que le hizo pretender que tal era el caso y la que le hizo resolver el problema bajo tal pretensión. La historia ha demostrado la imprudencia de la determinación de la Liga, pues fue sólo la negativa de Suecia de permitir que tropas británicas y francesas atravesaran su territorio a fin de acudir en ayuda de Finlandia, lo que libró a Gran Bretaña y Francia de hallarse en guerra con Alemania y la Unión Soviética al mismo tiempo. Siempre que la Liga de Naciones trataba de resolver situaciones políticas presentadas como problemas legales, podía manejarlos como casos aislados de acuerdo con las reglas aplicables del derecho internacional y no como fases particulares de una situación política ubicada en un nivel más alto, lo que requería una solución en ese nivel para ajustarse a las reglas del arte de la política. Por lo tanto, los problemas políticos nunca fueron resueltos —sólo poco más o menos que agitados y finalmente encarpados— conforme con las reglas del juego legal.

Lo que fue cierto para la Liga de Naciones ha resultado ser cierto también para Naciones Unidas. Al allegarse a muchos de los problemas presentados ante sus organismos políticos, Naciones Unidas se ha mantenido apegada a la tradición establecida por la Sociedad de Naciones. Estos casos han proporcionado varias oportunidades para su ejercicio mediante procedimientos parlamentarios y esa chicanería que tan frecuentemente se le ha reprochado a la diplomacia tradicional, pero sólo en raras ocasiones ha intentado enfrentarse a los problemas políticos, de los cuales estas situaciones son sus manifestaciones particulares.

<sup>1</sup> Véase el capítulo 25, segundo apartado.

Las conferencias políticas especiales del período de la postguerra han repetido el patrón de fragmentación fijado por la Liga de Naciones. Estas conferencias han tratado, por ejemplo, los problemas de Corea, la unificación de Alemania o el desarme, pero en ninguna de ellas se ha enfrentado el problema del cual todos estos casos son fases particulares y manifestaciones, y de cuya solución depende el arreglo de esos casos: el problema de las relaciones, a nivel superior, entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Desde el momento en que no estaban dispuestos a enfrentarse con el problema fundamental de la política internacional, ya no estaban capacitados para solucionar ninguno de los problemas particulares sobre los que concentraron su atención.

Este fracaso de la diplomacia contemporánea, incluso para llegar a ver el problema de cuya solución depende el mantenimiento de la paz, sin tan siquiera tratar de resolverlo, es el resultado inevitable de los métodos que ha empleado. Una diplomacia que en vez de usar términos conciliatorios con su contraparte se dirige al mundo de manera propagandística; que en vez de negociar con el acuerdo como objetivo se esfuerza por obtener el triunfo vulgar de las fútiles decisiones mayoritarias y de los vetos obstruccionistas, que en lugar de enfrentarse al problema fundamental se satisface en la manipulación de los asuntos secundarios; una diplomacia semejante es más un riesgo que una ventaja en la causa de la paz.

Estos tres vicios esenciales de la diplomacia contemporánea se ven agravados por el mal uso que se hace de los modernos medios de comunicación. La conquista del tiempo y el espacio por parte de la tecnología moderna ha reducido inevitablemente la importancia de la representación diplomática. Sin embargo, no ha hecho necesaria de ninguna manera la confusión de funciones entre el ministerio de Relaciones Exteriores y la representación diplomática, tan característica de la diplomacia contemporánea. Un secretario de Estado o un ministro del Exterior se hallan físicamente capacitados para mantener una conversación con cualquier capital extranjera en unos pocos minutos mediante las comunicaciones modernas, y llegar a ella en unos pocos días cuando mucho. Es así como se ha incrementado la tendencia de que los hombres responsables de la conducción de los asuntos exteriores asuman el papel de embajadores itinerantes, corriendo de una conferencia a otra, deteniéndose momentáneamente en su ministerio entre conferencias y empleando su tiempo allí en la preparación de la próxima reunión. Los hombres que se supone son el cerebro de la diplomacia, su nervio motor, cumplen más bien con las funciones de nervio terminal. En consecuencia se crea un vacío en el centro; no hay nadie que enfrente los problemas mayores de la política internacional y vea los problemas particulares como fases y manifestaciones de un todo. En lugar de ello, cada especialista del ministerio del Exterior trata sólo con los problemas particulares pertenecientes a su especialidad, y la fragmentación en la conducción de los asuntos exteriores, a la que ya se prestan las técnicas de la diplomacia contemporánea, se agrava considerablemente por la carencia de un director superior de los asuntos exteriores.

### LA PROMESA DE LA DIPLOMACIA: SUS NUEVE REGLAS<sup>4</sup>

La diplomacia podría revivir si se apartara de estos vicios, que en años recientes casi han destruido su utilidad, y si restaurase las técnicas que han dominado las relaciones mutuas entre las naciones desde tiempo inmemorial. Pero aun si hiciera esto, la diplomacia habría cumplido con sólo una de las precondiciones necesarias para la preservación de la paz. La contribución de una diplomacia revitalizada a la causa de la paz dependería de los métodos y propósitos de su empleo. El análisis de estos usos es la última tarea que nos hemos fijado en esta obra.

Ya hemos formulado las cuatro tareas principales a las que una política exterior debe avocarse exitosamente para poder promover el interés nacional y preservar la paz. Sólo nos queda volver a formular estas tareas a la luz de los problemas especiales con que la política mundial contemporánea se enfrenta a la diplomacia. Hemos visto que el sistema bipolar, que es el elemento dominante y distintivo de la política mundial contemporánea, lleva consigo potencialidades que pueden ser enormemente dañinas o sumamente provechosas. Hemos citado al filósofo francés Fénelon en el sentido de que la oposición de dos naciones aproximadamente iguales constituye el sistema ideal para el equilibrio de poder. Hemos hallado que los resultados benéficos que Fénelon esperaba del sistema bipolar han fracasado en lo que respecta a la oposición existente entre Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>5</sup>

Por último, vimos la causa principal de este amenazante aspecto de la política mundial contemporánea en el carácter de la guerra moderna, que ha cambiado profundamente bajo el impacto del nacionalismo universalista y la moderna tecnología. Los efectos de la tecnología moderna no pueden desvirtuarse. La única variable que permanece sujeta a manipulación deliberada es la nueva fuerza moral del universalismo nacionalista. El intento de revertir la tendencia hacia la guerra mediante las técnicas de una diplomacia revitalizada debe ponerse en marcha con este fenómeno. Esto significa, en términos negativos, que una diplomacia revitalizada tendrá una oportunidad para preservar la paz sólo cuando no sea utilizada como el instrumento de una religión política encaminada a lograr la dominación universal.

<sup>4</sup> De modo alguno pretendemos establecer una lista exhaustiva de las normas diplomáticas. Nos proponemos examinar solamente aquellas que parecen tener una especial relación con la situación contemporánea.

<sup>5</sup> Véase el capítulo 21, último apartado.

### Cuatro reglas fundamentales

*La diplomacia debe despojarse de su espíritu de cruzada*

Esta es la primera de las reglas que la diplomacia puede olvidar sólo a riesgo de guerra. Para decirlo en palabras de William Graham Sumner:

Si deseas la guerra, procúrate una doctrina. Las doctrinas son los tiranos más terribles a los que el hombre puede someterse, porque las doctrinas se deslizan en la mente misma del hombre y lo vuelven en contra de sí. Los hombres civilizados han llevado a cabo sus más feroces batallas a causa de las doctrinas. La reconquista del Santo Sepulcro, "el equilibrio de poder", "no un dominio universal", "el comercio sigue a la bandera", "quien controla la tierra controlará el mar", "el trono y el altar", la revolución, la fe, estos son los objetivos por los que los hombres han dado sus vidas... Cuando una doctrina llega a tal grado de autoridad, su nombre se convierte en una maza que cualquier demagogo puede esgrimir en contra tuya en cualquier momento y por cualquier motivo. A fin de describir una doctrina debemos acudir al lenguaje teológico. Una doctrina es un artículo de fe. Es algo en lo que estás obligado a creer, no porque tengas algunos fundamentos racionales para creer que es verdadera, sino porque pertenece a cierta iglesia o grupo... Una política dentro de un Estado puede ser comprensible; por ejemplo, fue política de Estados Unidos a fines del siglo XVIII conseguir la libre navegación por el Mississippi hasta su desembocadura, aun a riesgo de llegar a una guerra con España. Esta política era justa y tenía razón de ser; estaba fundada en nuestros intereses; tenía una forma precisa y un propósito definido. Una doctrina es un principio abstracto; es necesariamente absoluta en su esfera de acción y abstrusa en sus términos; es una afirmación metafísica. Nunca es verdadera porque es absoluta, y los asuntos de los hombres son condicionados y relativos en su totalidad... Ahora, volviendo a la política, piensa en la abominación de lo que puede ser una doctrina abstracta dentro del arte de gobernar. Cualquier político o editor puede, en cualquier momento, ponerle una nueva extensión. El pueblo asiente ante la doctrina y la aplaude porque oye repetirla a políticos y editores, y políticos y editores la repiten porque piensan que es popular. Y así sigue creciendo... Puede significar algo, o nada, en cualquier momento, y nadie sabe qué saldrá de ello. Estás de acuerdo con ella en este momento, dentro de los vagos límites en los que supones que está; por lo tanto, tendrás que aprobarla mañana cuando el mismo título se utilice para cubrir algo de lo cual nunca has oído o pensado. Si permites que una frase política llamativa siga adelante y crezca, algún día despertarás y la encontrarás instalada sobre ti, árbitro de tu destino contra el cual te sentirás impotente, tal como los hombres están indefensos ante las decepciones... ¡Qué puede ser más opuesto al buen gobierno y al sentido común que el proponer una afirmación abstracta que no tiene relación precisa con nuestros inter-

reses ahora en juego, pero que contiene numerosas posibilidades de producir complicaciones que no podemos prever, de momento, pero que con toda seguridad nos pondrán en aprietos cuando surjan!<sup>6</sup>

En el comienzo mismo de la historia colonial, este conflicto entre el interés propio y el espíritu de cruzado fue claramente advertido, y decidido en favor del primero, por John Winthrop, el primer gobernador de Massachusetts. Según las palabras del profesor Edmund S. Morgan:

Winthrop tuvo muchas más ocasiones para advertir cómo la beatitud extinguió la tolerancia. También cómo impedía a los hombres que viesan las realidades. Sabía que la economía de Nueva Inglaterra dependía del mundo exterior y su corazón se alborozaba cada vez que una embarcación chapoteaba rumbo a Boston para llevar bacalao a los mercados de Nueva Inglaterra, donde los idólatras católicos romanos pagaban un buen dinero por él. También sabía lo que un buen ministro de Relaciones Exteriores debe saber: que esa celosa probidad ponía en peligro su comunidad cuando producía un ciego e indiscriminado desafío a los males circundantes. Así, cuando sus colegas se negaban a ayudar a Rhode Island que luchaba contra los indios, señaló que esto era un error en la política del Estado, porque aunque aquellos se encontraran "desesperadamente equivocados y en una confusión tal que sólo podría acarrearles la ruina, si los indios lograban dominarlos", esa derrota significaría una gran ventaja para los indios y un peligro para todo el país, por las armas que se perderían, por la pérdida de vidas humanas, de ganado y de otras sustancias pertenecientes a alrededor de 120 familias. O si se veían obligados a procurar protección holandesa, que estaría lista a ser concedida, esto sería un gran inconveniente para todos los ingleses, que tendrían una parte tan considerable del territorio en manos de extranjeros tan poderosos como los holandeses.<sup>7</sup>

Las guerras de religión nos han mostrado que el intento de imponer una religión, como la única y verdadera, sobre el resto del mundo, es un empeño tan fútil como costoso. Fue necesaria una centuria de derramamiento de sangre casi sin precedentes en la historia, devastación y barbarie, para convencer a los contendientes de que las dos religiones podían convivir en mutua tolerancia. Las dos religiones políticas de hoy en día han tomado el lugar de las dos grandes denominaciones cristianas de los siglos XVI y XVII. ¿Necesitarán las religiones políticas de nuestro tiempo la lección de la guerra de Treinta Años, o se librarán a tiempo ellas mismas de sus aspiraciones universalistas que acabarán inevitablemente en una guerra sin fin?

De la respuesta a esta pregunta depende la causa de la paz. Sólo si se la contesta afirmativamente puede desarrollarse un consenso moral que surja de convicciones compartidas y valores comunes; un consenso moral dentro del cual tendrá oportunidad de desarrollarse una diplo-

<sup>6</sup> "War", *Essays of William Graham Sumner*, Yale University Press, New Haven, 1934, vol. I, págs. 108 y siguientes.

<sup>7</sup> Edmund S. Morgan, *The Puritan Dilemma: The Story of John Winthrop*, Little, Brown & Co., Boston, 1958, págs. 189-90.

macia defensora de la paz. Sólo entonces la diplomacia tendrá la oportunidad de enfrentarse a los problemas políticos concretos que requieren de una solución pacífica. Si los objetivos de la política exterior no deben definirse en términos de una religión política que abarque a todo el mundo, ¿cómo deben definirse? Este es el problema fundamental que debe resolverse una vez que las aspiraciones de los cruzados del universalismo nacionalista hayan sido descartadas.

*Los objetivos de la política exterior deben definirse en términos del interés nacional, y deben ser apoyados con el poder adecuado*

Esta es la segunda regla de una diplomacia defensora de la paz. El interés nacional de una nación amante de la paz sólo puede definirse en términos de seguridad nacional, y ésta, a su vez, debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones.<sup>8</sup> Luego, la seguridad nacional es el *minimum* irreductible que la diplomacia debe defender con poder suficiente sin comprometerse. Pero la diplomacia debe estar siempre alerta ante la transformación radical a que ha sido sometida la seguridad nacional bajo el impacto de la era atómica. Hasta el advenimiento de ésta, una nación podía usar su diplomacia para comprar su seguridad a expensas de otra nación. Hoy en día, a menos que haya un cambio radical en el equilibrio de poder atómico en favor de una nación en particular, la diplomacia debe hacerlas seguras a todas si desea salvaguardar a una sola de la destrucción atómica. Con el interés nacional definido en términos tan restrictivos y trascendentales, la diplomacia debe observar la tercera regla.

*La diplomacia debe observar el escenario político desde el punto de vista de las otras naciones*

"Nada es tan fatal para una nación como una autoparcialidad extrema y la falta absoluta de consideración de lo que los otros naturalmente esperan o temen".<sup>9</sup> ¿Cuáles son los intereses nacionales de otras naciones en términos de seguridad nacional, y son ellos compatibles con los propios? La definición del interés nacional en términos de la seguridad nacional es mucho más sencilla, y los intereses de las dos naciones en oposición serán compatibles más probablemente en un sistema bipolar que en cualquier otro sistema de equilibrio de poder. El sistema bipolar, como hemos visto, es el más inseguro de todos desde el punto de vista de la paz cuando ambos bloques se hallan en estado competitivo en todo el mundo, y su ambición es inflamada por el fervor del cruzado

<sup>8</sup> Para un examen más extenso de estos relevantes problemas, véase el capítulo 24.

<sup>9</sup> Edmund Burke, "Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France" (1793), *Works*, Little, Brown & Co., Boston 1889, vol. IV, pág. 447.

de una misión universal... "La vecindad, o aproximación de la situación, convierte a las naciones en enemigos naturales".<sup>10</sup>

Sin embargo, una vez que han definido sus intereses nacionales en términos de seguridad nacional, pueden retroceder de sus posiciones exteriores ubicadas en las proximidades de la esfera de seguridad nacional de la otra parte y retirarse a sus respectivas esferas, autolimitándose cada una a su órbita. Esas posiciones exteriores no agregan nada a la seguridad nacional; más bien son una carga, posiciones que no pueden mantenerse en caso de guerra. Cada bloque estará más seguro cuanto más dilatada sea la distancia que separa ambas esferas de seguridad nacional. Cada oponente puede trazar una línea muy distante una de la otra, dejando bien claro que alcanzarla o incluso aproximarse significará la guerra. ¿Qué ocurrirá entonces con el espacio interpuesto entre ambas líneas de demarcación? En este punto se aplica la cuarta regla de la diplomacia.

*Las naciones deben estar dispuestas a negociar en todas aquellas cuestiones que no les son vitales*

Más allá de todo beneficio y usufructo humano, de cualquier virtud o acción prudente, todos los gobiernos se fundan en el compromiso y en el trueque. Equilibramos inconvenientes, damos y recibimos, resignamos ciertos derechos para disfrutar de otros y optamos por ser más bien ciudadanos felices antes que agudos querellantes. Del mismo modo en que debemos resignar cierta libertad natural para gozar de las ventajas civiles, así debemos sacrificar ciertas libertades civiles en favor de las ventajas que se derivan de la comunión y pertenencia a un gran imperio. Pero, como en toda transacción limpia, lo comprado debe mantener alguna proporción con lo pagado. Nadie entregaría la preciada joya de su alma.<sup>11</sup>

Aquí la diplomacia se encuentra con su tarea más difícil. Para las mentes no obnubiladas por el ardor del cruzado en pro de una religión política y capaces de contemplar objetivamente los intereses en ambos bandos, la delimitación de estos intereses vitales no parecería ser tarea muy ardua. Llegar a un compromiso sobre problemas secundarios es un asunto diferente. Aquí la tarea radica no en separar y definir los intereses que por su misma naturaleza tienden hacia la separación y la definición, sino en mantener en equilibrio los intereses que se tocan en muchos puntos y que pueden estar entrelazados de manera tal que sea imposible separarlos. En una labor inmensa permitir a la otra parte ejercer cierta influencia en esos espacios intermedios sin dejar que sean absorbidos dentro de la órbita de la parte opuesta. Tarea no menos vasta es la de mantener la influencia de la otra parte —tan pequeña como sea posible— en las regiones cercanas a la zona de seguridad pro-

<sup>10</sup> *The Federalist*, N.º 6.

<sup>11</sup> Edmund Burke, "Speech on the Conciliation with America", loc. cit., vol. 2, pág. 169.

pia sin absorber estas regiones a la órbita del oponente. Para ejecutar estas tareas no existe una fórmula establecida lista para su aplicación automática. Sólo a través de un continuo proceso de adaptación, apoyado por la firmeza y la autolimitación, puede llegar a concretarse un compromiso acordado sobre problemas de tipo secundario. Sin embargo, es posible indicar *a priori* qué formas de acercamiento facilitarán o entorpecerán el éxito de las políticas de compromiso.

Antes que nada, debemos destacar hasta qué grado el éxito del compromiso —es decir, el acatamiento a la cuarta regla— depende del acatamiento a las otras tres reglas, las que a su vez son interdependientes. Así como el cumplimiento de la segunda regla depende de la realización de la primera, así la tercera debe esperar que la anterior se cumpla para llegar a su propia realización. Una nación sólo puede adoptar un punto de vista racional en lo que concierne a sus intereses nacionales después que haya logrado separarse del espíritu del cruzado en un credo político. Un Estado puede considerar los intereses nacionales de la otra parte con objetividad sólo después de haberse asegurado en lo que considera sus propios intereses nacionales. Un compromiso sobre cualquier problema, por ínfimo que éste sea, será imposible de alcanzar en tanto ambas partes no estén seguras de sus intereses nacionales. De esta manera, los Estados no pueden esperar cumplir con la cuarta regla si no se hallan dispuestos a cumplir con las tres precedentes. Tanto la moralidad como la prudencia requieren el cumplimiento de estas cuatro reglas fundamentales.

El cumplimiento hace posible el compromiso, pero no asegura su éxito. Para contraer un compromiso, hecho posible a través del cumplimiento de las tres primeras reglas, y tener una oportunidad de alcanzar el éxito, otras cinco reglas deben tenerse en cuenta.

#### Cinco prerequisites del compromiso

*Renunciar al amparo de derechos sin valor por la sustancia de una ventaja real*

Una diplomacia que piensa en términos legalistas y propagandísticos se halla particularmente tentada a insistir en la fraseología de la ley, como en su interpretación propia, y expuesta a perder de vista las consecuencias que dicha insistencia puede tener para su propia nación y para la humanidad. Puesto que hay derechos que defender, esta clase de diplomacia piensa que el problema no puede solucionarse mediante un compromiso. Sin embargo, la opción que enfrenta el diplomático no es entre legalidad e ilegalidad sino entre sabiduría política y desatino político. "El problema para mí —dijo Edmund Burke— no radica en si usted tiene derecho para mantener a su pueblo en esa situación miserable, sino en saber si no tiene interés en hacerlo feliz. No es lo que un abogado puede decirme que *puedo* hacer, sino lo que la humanidad, la razón y la justicia me dicen que *debo* hacer".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> "Speech on the Conciliation with the Colonies" (1775), *The Works of Edmund Burke*, Little, Brown & Co., 1865, vol. 2, pág. 140.

*No situarse nunca en una posición de la que no pueda retirarse sin pérdida de prestigio y desde la cual no se pueda avanzar sin grandes riesgos*

La violación de esta regla es, a menudo, una resultante de ignorar la regla anterior. Una diplomacia que confunde el amparo del derecho legal con la realidad de la ventaja política es probable que se encuentre en una posición en la que puede tener el derecho legal pero sin que le proporcione ningún rédito político. En otras palabras, un Estado puede identificarse con una posición a la que puede o no tener derecho, independientemente de sus consecuencias políticas. Y nuevamente se hace difícil el compromiso. Una nación no puede retirarse de esa posición sin incurrir en una seria pérdida de prestigio. No puede avanzar desde esa posición sin exponerse a riesgos políticos, quizás hasta el riesgo de la guerra. Ese ímpetu desatinado para alcanzar posiciones insostenibles y, más en particular, la terca negativa a desembarazarse de ellas a tiempo, es el signo inequívoco de una diplomacia incompetente. Su ejemplo clásico se halla en la política de Napoleón III en las vísperas de la guerra franco-prusiana de 1870 y en las políticas de Austria y Alemania poco antes de iniciarse la primera guerra mundial. Un ejemplo sobresaliente contemporáneo puede verse en el involucramiento norteamericano en Indochina. Estos ejemplos muestran también cuán estrechamente ligados se hallan el riesgo de la guerra y la violación de esta regla.

*No permitir jamás que un aliado débil tome decisiones por nosotros*

Los Estados poderosos que olvidan las reglas precedentes son particularmente susceptibles de violar la presente. Ellos pierden su libertad de acción al identificar completamente sus intereses nacionales con los del aliado débil. Seguro como está del apoyo de su poderoso amigo, el aliado débil puede elegir los objetivos y métodos que mejor le convengan a su política exterior. La nación poderosa se encuentra entonces con que debe apoyar intereses que no son los suyos y que no son vitales para él sino solamente para su aliado.

El ejemplo clásico de la violación de esta regla puede hallarse en el modo en que Turquía incitó a Gran Bretaña y Francia en vísperas de la guerra de Crimea, en 1853. El Concierto de Europa había convenido virtualmente un compromiso que solucionaba el conflicto entre Rusia y Turquía, cuando ésta, sabiendo que las potencias occidentales la apoyarían en una guerra con Rusia, hizo todo lo que pudo por provocar esa guerra, involucrando de esta manera a Gran Bretaña y Francia en contra de sus deseos. Fue así que Turquía llegó tan lejos como decidir el problema de la guerra o la paz por Gran Bretaña y Francia conforme a sus propios intereses nacionales. Gran Bretaña y Francia tuvieron que aceptar esa decisión pese a que sus intereses nacionales no requerían

de la guerra con Rusia y casi habían tenido éxito en impedir el estallido bélico. Habían renunciado a su libertad de acción en favor de un aliado débil que empleó su control sobre sus políticas en beneficio de sus propios fines.

*Las fuerzas armadas son el instrumento de la política exterior, no sus conductores*

Una política exterior exitosa y pacífica no es posible si no se observa esta regla. Ninguna nación puede seguir una política de compromiso si los militares determinan los fines y los medios de su política exterior. Las fuerzas armadas son instrumentos de guerra; la política exterior, un instrumento de paz. Es verdad que los objetivos finales de la guerra y de la política exterior son idénticos: ambos sirven al interés nacional. Sin embargo, ambos difieren fundamentalmente en sus objetivos inmediatos, en los medios que emplean y en la manera de pensar que mantienen en el cumplimiento de sus respectivas tareas.

El objetivo de la guerra es simple e incondicional: destruir la voluntad del enemigo. Sus métodos son igualmente simples e incondicionales: dirigir la mayor cantidad de violencia posible sobre el sitio más vulnerable de las defensas del enemigo. Consecuentemente, el conductor militar debe pensar en términos absolutos. Vive en el presente y en el futuro inmediato. El único problema ante él es cómo obtener victorias de al manera más económica y rápida posible, y cómo evitar la derrota.

El objetivo de la política exterior es relativo y condicional: doblegar, no destruir la voluntad de la contraparte, tanto como sea necesario a fin de salvaguardar sus propios intereses vitales sin dañar los del oponente. Los métodos de la política exterior son relativos y condicionales: no avanzar destruyendo los obstáculos que aparecen en el camino, sino retirarse ante ellos, rodearlos, maniobrar a su alrededor, ablandarlos y disolverlos lentamente por medio de la persuasión, la negociación y la presión. En consecuencia, la mentalidad del diplomático es complicada y sutil. Observa el problema que debe manejar como un momento en la historia, y más allá de la victoria del mañana anticipa las incalculables posibilidades del futuro. En palabras de Bolingbroke:

Permítaseme decir solamente que la gloria de tomar ciudades y ganar batallas debe medirse por la utilidad que resulta de tales victorias. Victorias que dan honor a las armas pueden dar vergüenza a los principios de una nación. Ganar una batalla, tomar una ciudad, acarrear a gloria de un general y de un ejército... Pero la gloria de una nación está en proporción a los fines que se propone, a su interés y a su poderío; a los medios que emplea, a los fines que se propone y al vigor con que ejerce ambos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Bolingbroke's *Defence of the Treaty of Utrecht*, Cambridge University Press, 1932, pág. 95.

Entregar la conducción de los asuntos exteriores a los militares equivale, luego, a destruir las posibilidades de arribar a un compromiso y ceder así al enemigo la causa de la paz. La mentalidad militarista sabe cómo operar entre los absolutos de la victoria y la derrota, pero nada sabe de ese maniobrar paciente, intrincado y sutil de la diplomacia, cuyo propósito principal es precisamente el evitar los absolutos de la victoria y la derrota y hallar con el otro bando el terreno intermedio de un compromiso negociado. Una política exterior conducida por militares acordes con las reglas del arte militar sólo pueden concluir en la guerra, puesto que "nos preparamos para aquello que obtendremos".<sup>14</sup>

Para las naciones conscientes de las potencialidades de la guerra moderna, la paz debe ser el objetivo de su política exterior. Esta debe ser conducida de tal modo que haga posible la preservación de la paz y no lleve al estallido inevitable de la guerra. En una sociedad de Estados soberanos la fuerza militar es un instrumento necesario de la política exterior. Sin embargo, tal instrumento no debe convertirse en el dirigente de la política exterior. Así como la guerra se libra a fin de hacer posible la paz, también la política exterior debe tratar de hacer posible que la paz sea permanente. Para el correcto desempeño de ambas tareas es requisito indispensable la subordinación de las autoridades militares ante las autoridades civiles, que son constitucionalmente responsables por la conducción de los asuntos exteriores.

*El gobierno es el conductor de la opinión pública, no su esclavo*

Aquellos responsables por la conducción de la política exterior no estarán suficientemente capacitados para cumplir con los precedentes principios de la diplomacia si no tienen presente de manera constante este último principio. Ya se ha señalado más arriba, y con todo detalle,<sup>15</sup> que los requisitos racionales de una buena política exterior no pueden contar desde un principio con el apoyo de la opinión pública, cuyas preferencias son más emocionales que racionales. Esto es particularmente verdadero en una política exterior cuya meta es el compromiso y que, por lo tanto, debe acceder a algunos de los objetivos de la otra parte, y sacrificar algunos de los propios. Especialmente cuando la política exterior es conducida bajo condiciones de control democrático y está inspirada por el fervor de cruzado de una religión política, los estadistas están siempre tentados a sacrificar los requerimientos de una buena política exterior a fin de obtener el aplauso de las masas. Por otra parte, el estadista que defendiera la integridad de estos requerimientos contra la más leve contaminación de la pasión popular, sellaría él mismo su propia condena como dirigente político, y con ello la ruina de su política exterior, ya que perdería el apoyo popular que lo colocó y mantiene en el poder.

<sup>14</sup> William Graham Sumner, op. cit., pág. 173.

<sup>15</sup> Véase el capítulo 9, apartado "El problema del apoyo popular".

El estadista, por lo tanto, está obligado a no entregarse a las pasiones populares ni tampoco a despreciarlas. Debe mantener un prudente equilibrio entre su adaptación a ellas y la tarea de disciplinarlas para que apoyen su política. En una palabra, debe dirigir. Debe ejecutar la mayor hazaña del liderazgo: ajustar sus velas a los vientos de la pasión popular al tiempo que los utiliza para conducir la nave del Estado hacia el puerto de una buena política exterior, siguiendo, sin embargo, un curso indirecto y zigzagante.

### CONCLUSION

El camino hacia la paz internacional que hemos esbozado no puede rivalizar en cualidades de inspiración con la sencilla y fascinante fórmula que durante un siglo y medio ha avivado la imaginación de un mundo cansado de guerra. Hay algo de espectacular en la sencillez radical de una fórmula que de un vistazo parece poner fin al problema de la guerra de una vez por todas. Esta ha sido la promesa de soluciones tales como el libre comercio, el arbitraje, el desarme, la seguridad colectiva, el socialismo universal, el gobierno internacional y el Estado mundial. Al menos para el común de la gente, no hay nada de espectacular, fascinante o inspirado en la tarea diplomática.

Ya hemos indicado, sin embargo, que estas soluciones, desde el momento en que se enfrentan al problema concreto y no meramente a algunos de sus síntomas, presuponen la existencia de una sociedad internacional integrada que de hecho no existe. Para dar vida a tal sociedad internacional y mantenerla viva, se requieren las técnicas acomodaticias de la diplomacia. Como la integración de la sociedad interna y su paz no se desarrollan de manera nada espectacular, y pasan casi inadvertidas las operaciones diarias de las técnicas de acomodación y cambio, según el ideal último de la vida internacional —esto es, trascender a una sociedad supranacional— debe esperarse su concreción mediante la realización de las técnicas de persuasión, negociación y presión, que son los tradicionales instrumentos de la diplomacia.

El lector que nos haya seguido hasta este punto podrá preguntarse: ¿Pero no ha fracasado la diplomacia en impedir la guerra en el pasado? A esta justa pregunta pueden darse dos respuestas.

La diplomacia ha fracasado muchas veces y ha alcanzado el éxito otras tantas. Ha fracasado en algunas ocasiones porque nadie deseaba que triunfase. Hemos visto cuán diferentes en sus objetivos y en sus métodos eran las guerras limitadas del pasado con respecto a la guerra total de nuestro tiempo. Cuando la guerra era tenida como la actividad normal de los reyes, la tarea de la diplomacia no consistía en evitarla, sino en causarla en el momento propicio.

Por otra parte, cuando las naciones han empleado la diplomacia con el propósito de evitar la guerra, a menudo han tenido éxito. El Congreso de Berlín de 1878 constituye un ejemplo sobresaliente del éxito de una diplomacia para evitar la guerra en tiempos modernos. Median-

te los medios pacíficos de una diplomacia de ajuste, el Congreso solucionó, o por lo menos hizo factible la solución, de los problemas que habían separado a Gran Bretaña y Rusia desde la conclusión de las guerras napoleónicas. Durante la mayor parte del siglo XIX el conflicto entre Gran Bretaña y Rusia sobre los Balcanes, los Dardanelos y el Mediterráneo Oriental pendían como una espada de Damocles sobre la paz del mundo. Sin embargo, durante los cincuenta años posteriores a la guerra de Crimea, aunque las hostilidades entre Gran Bretaña y Rusia amenazaron con romperse una y otra vez, nunca se llegó a la ruptura abierta. El principal crédito por la preservación de la paz debe concederse a las técnicas acomodaticias de una diplomacia que culminó en el Congreso de Berlín. Cuando el Primer Ministro británico, Disraeli, regresó a Londres después del Congreso, declaró con orgullo que traía al hogar "paz... con honor". En realidad, había traído la paz para las generaciones siguientes también puesto que durante una centuria no ha habido guerra entre Gran Bretaña y Rusia.

Hemos reconocido, sin embargo, la situación precaria de la paz en una sociedad integrada por naciones soberanas. El éxito continuo de la diplomacia en mantener la paz depende, como hemos visto, de las extraordinarias cualidades morales e intelectuales que todos los líderes participantes deben poseer. Un error en la evaluación de uno de los elementos del poder nacional, cometido por uno u otro de los estadistas principales, puede significar la diferencia entre la paz y la guerra. Lo mismo puede decirse de un accidente que eche a perder un proyecto o un cálculo de poder.<sup>16</sup>

La diplomacia es el mejor medio para mantener la paz que nos ofrece una sociedad de naciones soberanas, pero, y especialmente bajo las condiciones de la política mundial contemporánea y de la guerra moderna, aún no es suficiente. Sólo cuando las naciones hayan subordinado a una autoridad superior los medios de destrucción que la tecnología moderna ha puesto en sus manos —cuando hayan cedido su soberanía— la paz internacional podrá ser tan segura como la doméstica. La diplomacia puede hacer de la paz algo más seguro que la actual y el Estado mundial podría hacer la paz más segura si las naciones cumplieran con las reglas de la diplomacia. Sin embargo, como no puede haber paz permanente sin un Estado mundial, no puede haber un Estado mundial sin los procesos diplomáticos para preservar la paz y construir esa comunidad. Para que el Estado mundial sea algo más que una oscura visión, deben revitalizarse los procesos de ajuste de la diplomacia, mitigando y minimizando conflictos. Cualquiera que sea nuestra concepción del estado final de los asuntos internacionales, todos los hombres de buena voluntad pueden unirse en el reconocimiento de esa necesidad y en la demanda de que se cumpla.

Si se necesitara una autoridad para apoyar el concepto de la paz internacional presentado en estas páginas, puede encontrarse en el consejo del hombre que ha cometido menos errores en la política interna-

cional que cualquiera de sus contemporáneos: Sir Winston Churchill. Viendo con interés la escena contemporánea en su discurso a la Cámara de los Comunes el 23 de enero de 1948 y preguntándose a sí mismo: "¿Habrà guerra?", Churchill convocó a la paz mediante el acuerdo —como lo ha hecho en casi cincuenta discursos desde que comenzó la guerra fría— cuando dijo:

Sólo me aventuré a decir que me parece que hay un peligro cierto si seguimos divagando por más tiempo. Pienso que el mejor método para evitar la guerra consiste en poner las cartas sobre la mesa, y lograr un acuerdo con los soviéticos antes de que sea demasiado tarde. Quiero decir que las democracias de occidente, que naturalmente tendrían que unificarse lo antes posible, deberían tomar la iniciativa y plantear a la Unión Soviética el objetivo de llegar a un acuerdo.

No es muy útil razonar con los comunistas. No obstante, es factible manejarse con ellos sobre bases honestas y realistas; mi experiencia me dice que cumplirán la palabra empeñada mientras les convenga, lo que en este tema tan grave podría significar mucho tiempo, siempre que se solucionen los problemas...

Es muy grave —y es todo lo que hoy voy a decir— dejar que los hechos se amontonen hasta que ocurra algo; porque ese algo siempre ocurre y ya no es manejable.

Considerando todos los hechos, me parece adecuado decir que el mejor método para evitar la guerra consiste en que las democracias de occidente, en común acuerdo, decidan enfrentar al gobierno soviético a través de procedimientos diplomáticos formales, con todo su secreto y gravedad, hasta llegar a un acuerdo perdurable. Esto satisfaría los intereses de todos. Pero también debo reconocer que este procedimiento tampoco garantizaría totalmente la erradicación de la guerra. Pero al menos proporcionaría la oportunidad de salir con vida de ella.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Véase el capítulo 10, apartado "El carácter absoluto del poder", y el capítulo 14, primer apartado.

<sup>17</sup> *Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, vol. 446, N.º 48, págs. 562-63.*



# APENDICE

---

## Carta de las Naciones Unidas

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas  
resueltos

a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,  
a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,  
a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,  
a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

y con tales finalidades

a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,  
a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos,

hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos  
designios

Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.

### Capítulo 1 PROPOSITOS Y PRINCIPIOS

#### Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la

paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

#### Artículo 2

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.

3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

5. Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.

6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

## Capítulo 2 MIEMBROS

#### Artículo 3

Son Miembros originarios de las Naciones Unidas los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas de 1º de enero de 1942, suscriben esta Carta y al ratifiquen de conformidad con el Artículo 110.

#### Artículo 4

1. Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.

2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

#### Artículo 5

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendida por la Asamblea General, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad.

#### Artículo 6

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

## Capítulo 3 ORGANOS

#### Artículo 7

1. Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

2. Se podrá establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

**Artículo 8**

La Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios.

**Capítulo 4 LA ASAMBLEA GENERAL****Composición****Artículo 9**

1. La Asamblea General estará integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas.
2. Ningún Miembro podrá tener más de cinco representantes en la Asamblea General.

**Funciones y Poderes****Artículo 10**

La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

**Artículo 11**

1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y aquéllos.

2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.

3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este Artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10.

**Artículo 12**

1. Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad.

2. El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada período de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos.

**Artículo 13**

1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;

b. fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

2. Los demás poderes, responsabilidades y funciones de la Asamblea General con relación a los asuntos que se mencionan en el inciso b del párrafo 1 precedente quedan enumerados en los Capítulos IX y X.

**Artículo 14**

Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

**Artículo 15**

1. La Asamblea General recibirá y considerará informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad. Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. La Asamblea General recibirá y considerará informes de los demás órganos de las Naciones Unidas.

**Artículo 16**

La Asamblea General desempeñará, con respecto al régimen internacional de administración fiduciaria, las funciones que se le atribuyen conforme a los Capítulos XII y XIII, incluso la aprobación de los acuerdos de administración fiduciaria de zonas no designadas como estratégicas.

**Artículo 17**

1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.
2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.
3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el Artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

**Votación****Artículo 18**

1. Cada Miembro de la Asamblea General tendrá un voto.
2. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del Artículo 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.
3. Las decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios, se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes.

**Artículo 19**

El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho

Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro.

**Procedimiento****Artículo 20**

La Asamblea General se reunirá anualmente en sesiones ordinarias y, cada vez que las circunstancias lo exijan, en sesiones extraordinarias. El Secretario General convocará a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas.

**Artículo 21**

La Asamblea General dictará su propio reglamento y elegirá su Presidente para cada período de sesiones.

**Artículo 22**

La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

**Capítulo 5 EL CONSEJO DE SEGURIDAD****Composición****Artículo 23**

1. El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.
2. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos por un período de dos años. En la primera elección de los miembros no permanentes que se celebre después de haberse aumentado de once a quince el número de miembros del Consejo de Seguridad, dos de los cuatro miembros nuevos serán elegidos por un período de un año. Los miembros salientes no serán reelegibles para el período subsiguiente.
3. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un representante.

### Funciones y Poderes

#### Artículo 24

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.

3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.

#### Artículo 25

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.

#### Artículo 26

A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos.

### Votación

#### Artículo 27

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.

3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

### Procedimiento

#### Artículo 28

1. El Consejo de Seguridad será organizado de modo que pueda funcionar continuamente. Con tal fin, cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá en todo momento su representante en la sede de la Organización.

2. El Consejo de Seguridad celebrará reuniones periódicas en las cuales cada uno de sus miembros podrá, si lo desea, hacerse representar por un miembro de su Gobierno o por otro representante especialmente designado.

3. El Consejo de Seguridad podrá celebrar reuniones en cualesquiera lugares, fuera de la sede de la Organización, que juzgue más apropiados para facilitar sus labores.

#### Artículo 29

El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

#### Artículo 30

El Consejo de Seguridad dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.

#### Artículo 31

Cualquier Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá participar sin derecho a voto en la discusión de toda cuestión llevada ante el Consejo de Seguridad cuando éste considere que los intereses de ese Miembro están afectados de manera especial.

#### Artículo 32

El Miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia. El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los Estados que no sean Miembros de las Naciones Unidas.

## Capítulo 6 ARREGLO PACIFICO DE CONTROVERSIAS

#### Artículo 33

1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad inter-

nacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

#### Artículo 34

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

#### Artículo 35

1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.

3. El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este Artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12.

#### Artículo 36

1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.

2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia.

3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

#### Artículo 37

1. Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el Artículo 33 no logran arreglarla por los medios indicados en dicho Artículo, la someterán al Consejo de Seguridad.

2. Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el manteni-

miento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

#### Artículo 38

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 33 a 31, el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico.

### Capítulo 7 ACCION EN CASO DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESION

#### Artículo 39

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

#### Artículo 40

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

#### Artículo 41

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

#### Artículo 42

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos

y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

**Artículo 43**

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

**Artículo 44**

Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no esté representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Artículo 43, invitará a dicho Miembro, si éste así lo deseara, a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de fuerzas armadas de dicho Miembro.

**Artículo 45**

A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

**Artículo 46**

Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

**Artículo 47**

1. Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la

seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

2. El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo Miembro de las Naciones Unidas que no esté permanentemente representado en el Comité será invitado por éste a asociarse a sus labores cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho Miembro.

3. El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.

4. El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales.

**Artículo 48**

1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.

**Artículo 49**

Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

**Artículo 50**

Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

**Artículo 51**

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime

necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

### CAPITULO 8 ACUERDOS REGIONALES

#### Artículo 52

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35.

#### Artículo 53

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados ~~enemigos~~, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.

2. El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1 de este Artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.

#### Artículo 54

Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

### Capítulo 9 COOPERACION INTERNACIONAL ECONOMICA Y SOCIAL

#### Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

#### Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

#### Artículo 57

1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.

2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados".

#### Artículo 58

La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados.

#### Artículo 59

La Organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el Artículo 55.

#### Artículo 60

La responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo



la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social, que dispondrá a este efecto de las facultades expresadas en el Capítulo X.

### Capítulo 10 EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL Composición

#### Artículo 61

1. El Consejo Económico y Social estará integrado por cincuenta y cuatro Miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General.

2. Salvo lo prescrito en el párrafo 3, dieciocho miembros del Consejo Económico y Social serán elegidos cada año por un período de tres años. Los miembros salientes serán reelegibles para el período subsiguiente.

3. En la primera elección que se celebre después de haberse aumentado de veintisiete a cincuenta y cuatro el número de miembros del Consejo Económico y Social, además de los miembros que se elijan para sustituir a los nueve miembros cuyo mandato expire al final de ese año, se elegirán veintisiete miembros más. El mandato de nueve de estos veintisiete miembros adicionales así elegidos expirará al cabo de un año y el de otros nueve miembros una vez transcurridos dos años, conforme a las disposiciones que dicte la Asamblea General.

4. Cada miembro del Consejo Económico y Social tendrá un representante.

### Funciones y Poderes

#### Artículo 62

1. El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados.

2. El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

3. El Consejo Económico y Social podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General.

4. El Consejo Económico y Social podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia.

#### Artículo 63

1. El Consejo Económico y Social podrá concretar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General.

2. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas.

#### Artículo 64

1. El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los Miembros de las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo.

2. El Consejo Económico y Social podrá comunicar a la Asamblea General sus observaciones sobre dichos informes.

#### Artículo 65

El Consejo Económico y Social podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que éste le solicite.

#### Artículo 66

1. El Consejo Económico y Social desempeñará las funciones que caigan dentro de su competencia en relación con el cumplimiento de las recomendaciones de la Asamblea General.

2. El Consejo Económico y Social podrá prestar, con aprobación de la Asamblea General, los servicios que le soliciten los Miembros de las Naciones Unidas y los organismos especializados.

3. El Consejo Económico y Social desempeñará las demás funciones prescritas en otras partes de esta Carta o que le asignare la Asamblea General.

### Votación

#### Artículo 67

1. Cada miembro del Consejo Económico y Social tendrá un voto.  
2. Las decisiones del Consejo Económico y Social se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes.

**Procedimiento****Artículo 68**

El Consejo Económico y Social invitará a cualquier Miembro de las Naciones Unidas a participar, sin derecho a voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para dicho Miembro.

**Artículo 70**

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos.

**Artículo 71**

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.

**Artículo 72**

1. El Consejo Económico y Social dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.
2. El Consejo Económico y Social se reunirá cuando sea necesario de acuerdo con su reglamento, el cual incluirá disposiciones para la convocación a sesiones cuando lo solicite una mayoría de sus miembros.

**Capítulo XI DECLARACION RELATIVA A TERRITORIOS NO AUTONOMOS****Artículo 73**

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

- a. a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso;

- b. a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;

- c. a promover la paz y la seguridad internacionales;

- d. a promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; y

- e. a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de esta Carta.

**Artículo 74**

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente en que su política con respecto a los territorios a que se refiere este Capítulo, no menos que con respecto a sus territorios metropolitanos, deberá fundarse en el principio general de la buena vecindad, teniendo debidamente en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de carácter social, económico y comercial.

**Capítulo 12 REGIMEN INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA****Artículo 75**

La Organización establecerá bajo su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará "territorios fideicometidos".

**Artículo 76**

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

- a. fomentar la paz y la seguridad internacionales;
- b. promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos

y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;

c. promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo; y

d. asegurar tratamiento igual para todos los Miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales en materias de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual para dichos nacionales en la administración de la justicia, sin perjuicio de la realización de los objetivos arriba expuestos y con sujeción a las disposiciones del Artículo 80.

#### Artículo 77

1. El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos:

- a. territorios actualmente bajo mandato.
- b. territorios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueren segregados de Estados enemigos, y
- c. territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.

2. Será objeto de acuerdo posterior el determinar cuáles territorios de las categorías anteriormente mencionadas serán colocados bajo el régimen de administración fiduciaria y en qué condiciones.

#### Artículo 78

El régimen de administración fiduciaria no se aplicará a territorios que hayan adquirido la calidad de Miembros de las Naciones Unidas, cuyas relaciones entre sí se basarán en el respeto al principio de la igualdad soberana.

#### Artículo 79

Los términos de la administración fiduciaria para cada territorio que haya de colocarse bajo el régimen expresado, y cualquier modificación o reforma, deberán ser acordados por los Estados directamente interesados, incluso la potencia mandataria en el caso de territorios bajo mandato de un Miembro de las Naciones Unidas, y serán aprobados según se dispone en los Artículos 83 y 85.

#### Artículo 80

1. Salvo lo que se conviniere en los acuerdos especiales sobre administración fiduciaria, y hasta tanto se concierten tales acuerdos, ninguna disposición de este Capítulo será interpretada en el sentido de que modifica en manera alguna los derechos de cualesquiera Estados o pueblos, o los términos de los instrumentos internacionales vigentes que sean parte Miembros de las Naciones Unidas.

2. El párrafo 1 de este Artículo no será interpretado en el sentido de que da motivo para demorar o diferir la negociación y celebración de acuerdos para aplicar el régimen de administración fiduciaria a territorios bajo mandato y otros territorios, conforme al Artículo 77.

#### Artículo 81

El acuerdo sobre administración fiduciaria contendrá en cada caso las condiciones en que se administrará el territorio fideicometido, y designará la autoridad que ha de ejercer la administración. Dicha autoridad, que en lo sucesivo se denominará la "autoridad administradora", podrá ser uno o más Estados o la misma Organización.

#### Artículo 82

Podrán designarse en cualquier acuerdo sobre administración fiduciaria, una o varias zonas estratégicas que comprendan parte o la totalidad del territorio fideicometido a que se refiera el acuerdo, sin perjuicio de los acuerdos especiales celebrados con arreglo al Artículo 43.

#### Artículo 83

1. Todas las funciones de las Naciones Unidas relativas a zonas estratégicas, incluso la de aprobar los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria y de las modificaciones o reformas de los mismos, serán ejercidas por el Consejo de Seguridad.

2. Los objetivos básicos enunciados en el Artículo 76 serán aplicables a la población de cada zona estratégica.

3. Salvo las disposiciones de los acuerdos sobre administración fiduciaria y sin perjuicio de las exigencias de la seguridad, el Consejo de Seguridad aprovechará la ayuda del Consejo de Administración Fiduciaria para desempeñar, en las zonas estratégicas, aquellas funciones de la Organización relativas a materias políticas, económicas, sociales y educativas que correspondan al régimen de administración fiduciaria.

#### Artículo 84

La autoridad administradora tendrá el deber de velar por que el territorio fideicometido contribuya al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con tal fin, la autoridad administradora podrá hacer uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda del citado territorio, a efecto de cumplir con las obligaciones por ella contraídas a este respecto ante el Consejo de Seguridad, como también para la defensa local y el mantenimiento de la ley y del orden dentro del territorio fideicometido.

#### Artículo 85

1. Las funciones de la Organización en lo que respecta a los acuerdos sobre administración fiduciaria relativos a todas las zonas no designadas como estratégicas, incluso la de aprobar los términos de los acuerdos y las modificaciones o reformas de los mismos, serán ejercidas por la Asamblea General.

2. El Consejo de Administración Fiduciaria, bajo la autoridad de la Asamblea General, ayudará a ésta en el desempeño de las funciones aquí enumeradas.

### Capítulo 13 EL CONSEJO DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA

#### Composición

##### Artículo 86

1. El Consejo de Administración Fiduciaria estará integrado por los siguientes Miembros de las Naciones Unidas:
  - a. los Miembros que administren territorios fideicometidos;
  - b. los Miembros mencionados por su nombre en el Artículo 23 que no estén administrando territorios fideicometidos; y
  - c. tantos otros Miembros elegidos por períodos de tres años por la Asamblea General cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de miembros del Consejo de Administración Fiduciaria se divida por igual entre los Miembros de las Naciones Unidas administradores de tales territorios y los no administradores.
2. Cada miembro del Consejo de Administración Fiduciaria designará a una persona especialmente calificada para que los represente en el Consejo.

#### Funciones y Poderes

##### Artículo 87

- En el desempeño de sus funciones, la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, podrán:
- a. considerar informes que les haya rendido la autoridad administradora;
  - b. aceptar peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora;
  - c. disponer visitas periódicas a los territorios fideicometidos en fechas convenidas con la autoridad administradora; y
  - d. tomar estas y otras medidas de conformidad con los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria.

##### Artículo 88

El Consejo de Administración Fiduciaria formulará un cuestionario sobre el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de cada territorio fideicometido; y la autoridad administradora de cada territorio fideicometido dentro de la competencia de la Asamblea General, rendirá a ésta un informe anual sobre la base de dicho cuestionario.

#### Votación

##### Artículo 89

1. Cada miembro del Consejo de Administración Fiduciaria tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Administración Fiduciaria serán tomadas por el voto de la mayoría de los miembros presentes y votantes.

#### Procedimiento

##### Artículo 90

1. El Consejo de Administración Fiduciaria dictará su propio reglamento, el cual establecerá el método de elegir su Presidente.
2. El Consejo de Administración Fiduciaria se reunirá cuando sea necesario, según su reglamento. Este contendrá disposiciones sobre convocación del Consejo a solicitud de la mayoría de sus miembros.

##### Artículo 91

El Consejo de Administración Fiduciaria, cuando lo estime conveniente, se valdrá de la ayuda del Consejo Económico y Social y de la de los organismos especializados con respecto a los asuntos de la respectiva competencia de los mismos.

### Capítulo 14 LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

##### Artículo 92

La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta.

##### Artículo 93

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas son *ipso facto* partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
2. Un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

##### Artículo 94

1. Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

*Artículo 95*

Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro.

*Artículo 96*

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.

2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

**Capítulo 15 LA SECRETARÍA**

*Artículo 97*

La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.

*Artículo 98*

El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización.

*Artículo 99*

El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

*Artículo 100*

1. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

2. Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

*Artículo 101*

1. El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General.

2. Se asignará permanentemente personal adecuado al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y, según se requiera, a otros órganos de las Naciones Unidas. Este personal formará parte de la Secretaría.

3. La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible.

**Capítulo 16 DISPOSICIONES VARIAS**

*Artículo 102*

1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.

*Artículo 103*

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

**Artículo 104**

La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

**Artículo 105**

1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

2. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización.

3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto.

**Capítulo 17 ACUERDOS TRANSITORIOS SOBRE SEGURIDAD****Artículo 106**

Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

**Artículo 107**

Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.

**Capítulo 18 REFORMAS****Artículo 108**

Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto

de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

**Artículo 109**

1. Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia.

2. Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

3. Si no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General después de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad.

**Capítulo 19 RATIFICACION Y FIRMA****Artículo 110**

1. La presente Carta será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

2. Las ratificaciones serán entregadas para su depósito al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual notificará cada depósito a todos los Estados signatarios así como al Secretario General de la Organización cuando haya sido designado.

3. La presente Carta entrará en vigor tan pronto como hayan sido depositadas las ratificaciones de la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, y por la mayoría de los demás Estados signatarios. Acto seguido se dejará constancia de las ratificaciones depositadas en un protocolo que extenderá el Gobierno de los Estados Unidos de América, y del cual transmitirá copias a todos los Estados signatarios.

4. Los Estados signatarios de esta Carta que la ratifiquen después que haya entrado en vigor adquirirán la calidad de miembros originarios de las Naciones Unidas en la fecha del depósito de sus respectivas ratificaciones.

**Artículo 111**

La presente Carta, cuyos textos en chino, francés, ruso, inglés y español son igualmente auténticos, será depositada en los archivos del Gobierno de los Estados Unidos de América. Dicho Gobierno enviará copias debidamente certificadas de la misma a los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

En fe de lo cual los Representantes de los Gobiernos de las Naciones Unidas han suscrito esta Carta.

Firmada en la ciudad de San Francisco, a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

**Estados Integrantes de Naciones Unidas**

<i>Estado</i>	<i>Fecha de admisión</i>
Afganistán	19/11/46
Albania	14/12/55
República Democrática de Alemania	18/9/73
República Federal de Alemania	18/9/73
Alto Volta	20/9/60
Angola	1/12/76
Antigua	11/11/81
Arabia Saudita	24/10/45
Argelia	8/12/62
Argentina	24/10/45
Australia	1/11/45
Austria	14/12/55
Bahamas	18/9/73
Bahrein	21/9/71
Bangladesh	17/9/74
Barbados	9/12/66
Bélgica	27/12/45
Belice	25/9/81
Benin <sup>1</sup>	20/9/60
Bhután	21/9/71
Birmania	19/4/48
Bolivia	14/11/45
Botswana	17/10/66
Brasil	24/12/45
Bulgaria	14/12/55
Burundi	18/9/62
Bielorrusia	24/10/45
Cabo Verde	16/9/75
República Unida del Camerún	20/9/60

<sup>1</sup> Antiguamente Dahomey.

<i>Estado</i>	<i>Fecha de admisión</i>
Canadá	9/11/45
Colombia	5/11/45
Comoras	12/11/75
Congo	20/9/60
Costa de Marfil	20/9/60
Costa Rica	2/11/45
Cuba	24/10/45
Chad	20/9/60
Checoslovaquia	24/10/45
Chile	24/10/45
China	24/10/45
Chipre	20/9/60
Dinamarca	24/10/45
Djibouti	20/9/77
Dominica	18/12/78
República Dominicana	24/10/45
Ecuador	21/12/45
Egipto <sup>2</sup>	24/10/45
El Salvador	24/10/45
Emiratos Arabes Unidos	9/12/71
España	14/12/55
Estados Unidos de América	24/10/45
Etiopía	13/11/45
Fiji	13/10/70
Filipinas	24/10/45
Finlandia	14/12/55
Francia	24/10/45
Gabón	20/9/60
Gambia	21/9/65
Ghana	8/3/57
Granada	17/9/74
Grecia	25/10/45
Guatemala	21/11/45
Guinea	12/12/58
Guinea-Bissau	17/9/74
Guinea Ecuatorial	12/11/68
Guyana	20/9/66
Haití	24/10/45
Honduras	17/12/45
Hungría	14/12/55
Imperio Centrafricano	20/9/60
India	30/10/45

<sup>2</sup> Egipto y Siria fueron miembros originales de Naciones Unidas desde el 24 de octubre de 1945. Como resultado de un plebiscito realizado el 22 de febrero de 1958, de la unión de Egipto y Siria surgió la República Árabe Unida, que se incorporó a Naciones Unidas como Estado independiente. El 13 de octubre de 1961, Siria recuperó su status de Estado independiente y recobró su membresía independiente en Naciones Unidas.

Estado	Fecha de admisión
Indonesia <sup>1</sup>	28/9/50
Irán	24/10/45
Iraq	21/12/45
Irlanda	14/12/55
Islandia	19/11/46
Islas Salomón	19/9/78
Israel	11/5/49
Italia	14/12/55
Jamaica	18/9/62
Japón	18/12/56
Jordania	14/12/55
Kampuchea Democrática <sup>4</sup>	16/12/63
Kenya	14/5/63
Kuwait	14/12/55
República Popular de Lao <sup>3</sup>	17/10/66
Lesotho	24/10/45
Líbano	2/11/45
Liberia	24/10/45
Luxemburgo	20/9/60
Madagascar	17/9/57
Malasia <sup>4</sup>	1/12/64
Malawi	21/9/65
Maldivas	28/9/60
Mali	1/12/64
Malta	12/11/56
Marruecos	24/4/68
Mauricio	27/10/61
Mauritania	7/11/45
México	27/10/61
Mongolia	16/9/75
Mozambique	14/12/55
Nepal	24/10/45
Nicaragua	20/9/60
Niger	7/10/60
Nigeria	27/11/45
Noruega	

<sup>1</sup> Mediante carta del 20 de enero de 1955, Indonesia declaró su decisión de apartarse de Naciones Unidas "en este momento y bajo las actuales circunstancias". Por medio de un telegrama del 19 de setiembre de 1960 comunicó su decisión de "reanudar una colaboración total con Naciones Unidas y retomar la participación en sus actividades". El 28 de setiembre de 1960, la Asamblea General tomó nota de esta decisión y el Presidente invitó a los representantes indonesios a ocupar sus escaños en la Asamblea.

<sup>4</sup> Antiguamente Camboya.

<sup>3</sup> Antiguamente Laos.

<sup>5</sup> La Federación malaya se incorporó a Naciones Unidas el 17 de setiembre de 1957. El 16 de setiembre de 1963 cambió su nombre por Malasia, luego de la admisión en la nueva federación de Singapur, Sabah (Borneo del Norte) y Sarawak. Singapur se convirtió en Estado independiente el 9 de agosto de 1965 y se incorporó como miembro de Naciones Unidas el 21 de setiembre de 1965.

Estado	Fecha de admisión
Nueva Zelanda	24/10/45
Omán	7/10/71
Países Bajos	10/12/45
Pakistán	30/9/47
Panamá	13/11/45
Papua Nueva Guinea	10/10/75
Paraguay	24/10/45
Perú	31/10/45
Polonia	24/10/45
Portugal	14/12/55
Qatar	21/9/71
Reino Unido	24/10/45
Rumania	14/12/55
Rwanda	18/9/62
Samoa	15/12/76
San Kitts	18/10/62
San Vicente y Granadinas	12/9/79
Santa Lucía	23/9/83
Santo Tomé y Príncipe	16/9/75
Senegal	28/9/60
Seychelles	21/9/76
Sierra Leona	27/9/61
Singapur	21/9/65
Siria	24/10/45
Somalia	20/9/60
Sri Lanka	14/12/55
Sudáfrica	7/11/45
Sudán	12/11/56
Suecia	19/11/46
Surinam	4/12/75
Swazilandia	24/9/68
Tailandia	16/12/46
Tanzania <sup>7</sup>	14/12/61
Togo	20/9/60
Trinidad y Tobago	18/9/62
Túnez	12/11/56
Turquía	2/10/45
Ucrania	24/10/45
Uganda	25/10/62
Unión Soviética	24/10/45
Uruguay	18/12/45
Vanuata	8/8/81

<sup>7</sup> Tanganika fue miembro de Naciones Unidas desde el 14 de diciembre de 1961 y Zanzibar desde el 16 de diciembre de 1963. El 28 de abril de 1964, según la ratificación de los artículos de unión entre ambos Estados, los mismos adoptaron el nombre de República Unida de Tanzania el 1º de noviembre de 1964.



Estado	Fecha de admisión
Venezuela	15/11/45
Viet Nam	20/9/77
Yemen Democrático	14/12/67
Yugoslavia	24/10/45
Zaire	20/9/60
Zambia	1/12/64
Zimbabwe	25/9/80

## Bibliografía

El propósito de esta bibliografía consiste en dirigir al lector hacia la literatura más importante y accesible sobre problemas generales de política internacional. Tres limitaciones afectan a ese propósito. Primero, la bibliografía es necesariamente selectiva. Segundo, la voluminosa literatura que se ocupa de problemas específicos, en especial de una nación o de que una región en particular, no ha sido considerada. Tercero, el énfasis principal recae en publicaciones en lengua inglesa.

### PRIMERA PARTE

#### Sobre realismo político, véase

- BERLIN ISASAH, "Realism in Politics", *The Spectator*, 193, 17 de diciembre de 1954, 774-78.
- BOZEMAN, ADA B., *Politics and Culture in International History*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1960.
- BUTTERFIELD, HERBERT, *Christianity and History*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1950.
- , *History and Human Relations*, Collins Press, Londres, 1951, y Scribner Library, 1961.
- , "The Scientific vs. the Moralistic Approach in International Affairs", *International Affairs*, 27, N° 4, octubre de 1951, 411-22.
- , *Christianity, Diplomacy and War*, Epworth Press, Londres, 1953.
- BUTTERFIELD, HERBERT y WIGGITT, MARTIN, eds., *Diplomatic Investigations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966.
- CABLETON, WILLIAM G., "Wanted: Wiser Power Politics", *The Yale Review* 41, N° 2, invierno de 1952, 194-205.
- CARR, EDWARD HALLITT, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Macmillan and Company, Limited, Londres, 1946; Harper Torchbooks, Nueva York, 1946.
- COOK, THOMAS I. y MOOS, MALCOLM, *Power through Purpose: The Realism of Idealism as a Basis for Foreign Policy*, John Hopkins Press, Baltimore, 1954.
- FRANKEL, JOSEPH, *National Interest*, Praeger, Nueva York, 1970.
- GREENSTEIN, FRED I., *Personality and Politics*, W. N. Norton and Company Inc., Nueva York, 1969.
- GREENSTEIN, FRED I. y POLSBY, NELSON, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 8, *International Politics*, Addison-Wesley, 1975.
- HALLE, LOUIS, *Men and Nations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1962.
- HALPERIN, MORTON H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, 1974.
- HERZ, JOHN H., *Political Realism and Political Idealism*, University of Chicago Press, Chicago, 1951.

- HINSLEY, F. H., *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations Between States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1963.
- HOFFMAN, STANLEY H., ed., *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva York, 1960.
- , "An American Social Science: International Relations", *Daedalus* 1, verano de 1971, 41-50.
- KISSINGER, HENRY, *White House Years*, Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1979.
- LEUBDIK, J. HENK, "From International to Transnational Politics: A Change of Paradigms?", *International Social Science Journal* XXVI, N° 1, 1974, 53 y sigtes.
- MANNING, C. A. W., *The Nature of International Society*, G. Bell and Co., Londres, 1962.
- MORGENTHAU, HANS J., *Scientific Man vs. Power Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1946, y Canaan, Phoenix, New Hampshire, 1965.
- , *In Defense of the National Interest*, Alfred A. Knopf, 1951 y University Press of America, Washington, 1962.
- , *Politics in the Twentieth Century* - 3 vols., University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- MORGENTHAU, HANS J. y THOMPSON, KENNETH W., *Principles and Problems of International Politics: Selected Readings*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1951 y University Press of America, Washington, 1962.
- NIEBUHR, REINHOLD, *The Children of Light and the Children of Darkness*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1944 (reimpreso por Library).
- , *Christian Realism and Political Problems*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1953.
- , *Beyond Tragedy*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1955 (reimpreso por Scribner Library).
- ROMMEN, HANS, "Realism and Utopianism in World Affairs", *Review of Politics* 6, N° 2, abril de 1944, 193-215.
- ROSENBAU, JAMES, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Free Press, Nueva York, 1971.
- SAID, ABDUL, ed., *Theory of International Relations: The Crisis of Relevance*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., Nueva York, 1968.
- SCHOTMAN, FREDERICK L., "International Ideals and the National Interest", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 280, marzo de 1952, 27-36.
- SMITH, MICHAEL J., *Realism as an Approach to International Relations*, Harvard University Press, 1962.
- THOMPSON, KENNETH W., *American Diplomacy and Emergent Patterns*, New York University Press, Nueva York, 1962 y University Press of America, Washington, 1963.
- , *Political Realism and the Crisis of World Politics*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1960 y University Press of America, Washington, 1962.
- , *Ethics, Functionalism and Power in International Politics*, Louisiana University Press, 1970.
- , *Winston Churchill's "Worldview": Statesmanship and Power*, Louisiana State University Press, 1963.
- WOLPERS, ARNOLD, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962.

Para el estudio de la política internacional, véase:

- BEITZ, CHARLES, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1978.
- BEST, GEOFFREY, *Humanity in Warfare*, Columbia University Press, Nueva York, 1960.
- BOOTH, KEN y WRIGHT, MOOREHEAD, *American Thinking About War and Peace*, Barnes and Noble, Nueva York, 1978.
- BULL, HEDLEY, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.
- CORSETT, PERRY S., "Objectivity in the Study on International Affairs", *World Affairs* 4, N° 3, julio de 1950, 257-63.
- DEUTSCH, KARL, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva York, 1967.
- DOUGHERTY, JAMES E. y PFALZGRAFF, ROBERT L. JR., *Contending Theories of International Relations*, J. B. Lippincott Co., Filadelfia, 1971.
- DUNN, FREDERICK S., "The Present Course of International Relations Research", *World Politics*, 2, N° 1, octubre de 1949, 80-95.
- FEBRELL, ROBERT H., *American Diplomacy: A History*, W. W. Norton & Company, Inc., Nueva York, 1975.
- FINNEMAN, RICHARD B., "International Relations: The Disputed Search for Method", *The Review of Politics*, 3, 6° 1, enero de 1972, 40-86.

- FITZSIMONS, M. A., *The Foreign Policy of the British Labour Government*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1953.
- FOX, W. T. R., *The American Study of International Relations*, Columbia Institute of International Studies, Nueva York, 1968.
- FRANKEL, JOSEPH, *Contemporary International Theory and the Behavior of States*, Oxford University Press, Nueva York, 1973.
- GEORGE, ALEXANDER L., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press Boulder, Colorado, 1980.
- GURIAM, WALTER, "The Study of International Relations", *Review of Politics*, 8, N° 3, julio de 1946, 275-82.
- HARRISON, HORACE V., ed., *The Role of Theory in International Relations*, D. Van Nostrand Company, Inc., Princeton, Toronto, Nueva York, 1964.
- HEZEL, JOHN H., "Relevancies and Irrelevancies in the Study of International Relations", *Polity*, 4, N° 1, otoño de 1971, 25-47.
- JENKINS, ROBERT, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1976.
- JOTTI, GARY B. y CORSETT, PERRY S., *Theory and Reality in World Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.
- MANNING, C. A. W., "The Pretensions of International Relations", *Universities Quarterly*, 7, N° 4, agosto de 1952, 361-71.
- MANSSACK, RICHARD, FERGUSON, YALE y LAMPERT, DONALD, *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva York, 1973.
- MAY, ERNEST R., *The "Lesson" of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1973.
- PLATIG, E. RAYMOND, *International Relations Research: Problems of Evaluation and Advancement*, Clio Press, Santa Barbara, 1967.
- ROSENBAU, JAMES N., *International Studies and the Social Sciences*, Sage Publications, Inc., Beverly Hills y Londres, 1973.
- SINGER, J. DAVID, "Theorizing about Theory in International Politics", *Journal of Conflict Resolution*, IV, N° 4, diciembre de 1960, 431-42.
- THOMPSON, KENNETH W., "The Study of International Politics: A Survey of Trends and Developments", *Review of Politics*, 14, N° 4, octubre de 1952, 433-67.
- , "The Empirical, Normative, and Theoretical Foundations of International Studies", *Review of Politics*, 28, N° 2, mayo abril de 1967, 147-59.
- , "Neibuhr's Conception of Politics", *Interpretation*, 6, N° 2, mayo de 1977, 124-31.
- , *Masters of International Thought: Major Twentieth Century Theorists and the World Crisis*, Louisiana State University Press, Baton Rouge y Londres, 1980.
- , "Power, Force and Diplomacy", *Review of Politics*, 43, N° 3, julio de 1981, 410-35.
- , "The Cold War Legacy of Morgenthau's Approach", *Social Research*, 48, N° 4, invierno de 1981, 660-67.
- , "Foreign Policy Books from Theory to Practice", *Book Forum*, 6, N° 4, 1984, 409-15.
- THOMPSON, KENNETH W. y MYERS, ROBERT J., *Truth and Tragedy: A Tribute to Hans J. Morgenthau*, The New Republic Book Company, Washington, 1977 y Transaction Books, Nueva York, 1984.
- WALTZ, KENNETH N., *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1954.
- , *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Co., Massachusetts, 1978.
- WEBSTER, C. K., *The Study of International Politics*, University of Wales Press Board, Cardiff, 1953.
- WOODWARD, E. L., *The Study of International Relations at a University*, The Clarendon Press, Oxford, 1945.
- WRIGHT, QUINCY, *The Study of International Relations*, Appleton-Century-Crofts, Nueva York, 1955.
- ZIMMERMAN, WILLIAM, *Soviet Perspectives on International Relations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1966.

## SEGUNDA PARTE

Para el concepto de poder político, véanse:

- BRYSON, LYMAN; FINKELSTEIN, LOUIS y MACLEVER, R. M., eds., *Conflicts of Power in Modern Culture*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947.
- CLAUSEWITZ, KARL VON, *War, Politics and Power: Selections*, Henry Regnery Company, Chicago, 1962.
- DUNN, FREDERICK S., *Peaceful Change*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1937.
- GERTH, H. H. y MILLS, C. WRIGHT, ed., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1946 y Harbinger Books, San Francisco, 1959.
- HERSH, SYMOUR M., *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, Summit Books, Nueva York, 1983.
- KATZENELSON, IRA y KESSELMAN, MARK, *The Politics of Power*, Harcourt, Brace, Jovanovich, Nueva York, 1975.
- KEDHANE, ROBERT O. y NYE, JOSEPH S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston, 1977.
- LASSWELL, HAROLD D., *Politics: Who Gets What, When, How*, Whittlesey House, Nueva York, 1936 y Meridian Books, Silver Spring, 1958.
- LORENZ, KONRAD, *On Aggression*, Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1966.
- MAINIHEIM, KARL, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1941.
- MERRIAM, CHARLES E., *Political Power: Its Composition and Incidence*, Whittlesey House, Nueva York, 1934 y Collier Books, Nueva York, 1964.
- MIDOFF, BRUCE, *Pragmatic Illusions: The Presidential Political of John F. Kennedy*, David McKay Company, Inc., Nueva York, 1978.
- PARSONS, TALCOTT, *The Structure of Social Action*, McGraw-Hill Book Company, Inc., Nueva York, 1937.
- , ed., *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, Nueva York, 1947.
- PLAMENATZ, JOHN, "Interests", *Political Studies*, 2, N° 1, febrero de 1954, 1-8.
- RUSSELL, BERTRAND, *Power*, W. W. Norton & Co., 1938 y Barnes & Noble, Nueva York, 1962.
- STILLMAN, EDMUND y PFAYF, WILLIAM, *Power and Impotence*, Random House, Nueva York, 1966.

Con respecto a la depreciación del poder político, además de los siguientes libros, véanse los citados en la Primera Parte, en el rubro "Realismo Político":

- ASH, MAURICE A., "An Analysis of Power, with Special Reference to International Politics", *World Politics*, 3, N° 2, enero de 1951, 218-37.
- BEARD, CHARLES A., *A Foreign Policy for America*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1940.
- , *The American Spirit: A Study of the Idea of Civilization in the United States*, The Macmillan Company, Nueva York, 1942.
- BEAR, CHARLES A. y BEARD, MARY R., *The Rise of American Civilization*, 2, The Macmillan Company, Nueva York, 1927.
- BECKER, CARL L., *How New Will the Better World Be?*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1944.
- BRUCAN, SILVIU, *The Dissolution of Power*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1971.
- CURT, MERLE, *The Growth of American Thought*, Harper & Brothers, Nueva York, 1943.
- NEUBUTH, REINHOLD, *The Irony of American History*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1952 y Scribner Library, Nueva York, 1962.
- OSGOOD, ROBERT E., *Ideals and Self-Interests in America's Foreign Relations*, University of Chicago Press, Chicago, 1953 y Phoenix Books, Canaan, New Hampshire, 1964.
- TEMPERLEY, HAROLD, *The Victorian Age in Politics. War and Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1928.
- THOMPSON, KENNETH W., "The Uses and Limits of Two Theories of International Re-

lations" en *Isolation ad Security*, editado por Alexander de Conde, Duke University Press, Durham, 1957.

VAGTS, ALFRED, "The United States and the Balance of Power", *The Journal of Politics*, 2, N° 4, noviembre de 1941, 401-49.

Para la naturaleza general de la política internacional, además de los libros citados en la Primera Parte, véanse:

- FENNERO, GUGLIELMO, *The Principles of Power: The Great Political Crisis of History*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1942.
- HAMMOND, PAUL Y., *Cold War and Detente*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nueva York, 1975.
- LASSWELL, HAROLD D., *World Politics and Personal Insecurity*, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1953.
- MORSENTHAU, HANS J., *Truth and Power*, Praeger, Nueva York, 1970.
- NEUBUTH, REINHOLD, *The Structure of Nations and Empires*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1949 y Faber and Faber, Londres, 1960.
- SPYKMAN, NICHOLAS, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1942.
- THOMPSON, KENNETH W., "Toynbee and World Politics", *Diogenes*, enero de 1956.
- , "Toynbee and World Politics: War and National Security", *World Politics*, VIII, abril de 1956, 374-91.
- , "Theory and Practice in International Relations", *The Review of Politics*, 44, N° 3, julio de 1982, 328-41.
- WIGHT, MARTIN, *Power Politics*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1946.

Para los diferentes aspectos del imperialismo, véanse:

- ARON, RAYMOND, "The Leninist Myth of Imperialism", *Partisan Review*, 18, N° 6, noviembre-diciembre de 1951, 646-62.
- BEARD, CHARLES A., *The Devil Theory of War*, The Vanguard Press, Nueva York, 1936.
- BUKHARIN, NIKOLAI I., *Imperialism and World Economy*, International Publishers, Nueva York, 1929.
- COHEN, BENJAMIN J., *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*, Basic Books, Nueva York, 1973.
- DELAISI, FRANCIS, *Political Myths and Economic Realities*, The Viking Press, Nueva York, 1927.
- EINIG, PAUL, *Bloodless Invasion*, Duckworth, Londres, 1938.
- , *Appausement Before, During and After the War*, Macmillan and Company, Londres, 1941.
- FEIS, HERBERT, *The Diplomacy of the Dollar*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1950.
- HALLGARTEN, GEORGE W. F., *Imperialism for 1914*, 2 vols. C. H. Beck: Munich, 1951.
- HANDEMAN, MAX, "War, Economic Motives, and Economic Symbols", *The American Journal of Sociology*, 44, N° 5, marzo de 1939, 629-48.
- HEINMANN, EDWARD, "Schumpeter and the Problems of Imperialism", *Social Research*, 19, N° 2, junio de 1952, 177-97.
- HOBSON, JOHN A., *Imperialism*, G. Allen and Unwin, Londres, 1938.
- HOYER, BAYMOLFF J., "Socialist Theories of Imperialism Prior to the Great War", *Journal of Political Economy*, 36, N° 5, octubre de 1928, 569-91.
- LANGER, WILLIAM L., *The Diplomacy of Imperialism*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1935.
- LICHTHEIM, GEORGE, *Imperialism*, Praeger, Nueva York, 1971.
- MOON, PARKER THOMAS, *Imperialism and World Politics*, The Macmillan Company, Nueva York, 1928.
- NEARING, SCOTT, *The Tragedy of Empire*, Island Press, Nueva York, 1945.
- PETRAS, JAMES, *Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World*, Monthly Review Press, Nueva York, 1978.
- ROBBINS, LIONEL, *The Economic Causes of War: Some Reflections on Objectives and Mechanisms*, The Macmillan Company, 1948.
- ROSEN, STEVEN J. y KURTH, JAMES R., *Testing Theories of Economic Imperialism*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1974.
- SCHUMPETER, JOSEPH, *Imperialism and Social Classes*, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1951 y Meridian Books, 1960.
- SELLERS, ERNEST, *Introduction à la Philosophie de l'Imperialisme*, Félix Alcan, Paris, 1911.

- SULEMCH, WALTER, "Capitalist Warmongers" - A Modern Superstition, University of Chicago Press, Chicago, 1943.  
 VINER, JACOB, *International Economics*, The Free Press, Glencoe, 1951.  
 WINSLOW, E. M., *The Pattern of Imperialism*, Columbia University Press, Nueva York, 1948.

Sobre política de prestigio, además de los siguientes libros, véanse la literatura citada en la Décima Parte:

- NICOLSON, HAROLD, *The Meaning of Prestige*, Cambridge University Press, Cambridge, 1947.

Dos trabajos fundamentales para el tema de las ideologías políticas son:

- MANNHEIM, KARL, *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1936 y Harvest Books, Nueva York, 1955.  
 ULAMES, ADAM, *Ideologies and Illusions: Revolutionary Thought from Herzen to Solzhenitsyn*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1978.

Véanse también:

- BURKS, RICHARD V., "A Conception of Ideology for Historians", *Journal of the History of Ideas*, 10, N° 2, abril de 1949, 183-98.  
 ROUCKE, JOSEPH S., "A History of the Concept of Ideology", *Journal of the History of Ideas*, 5, N° 4, octubre de 1944, 479-98.  
 THOMPSON, KENNETH W., "Liberalism and Conservatism in American Statecraft", *Orbis*, 2, invierno de 1959, 457-77.

### TERCERA PARTE

Sobre poder nacional en general, véanse:

- BALDWIN, HANSON W., *The Price of Power*, Harper and Brothers, Nueva York, 1968.  
 BEARD, CHARLES A., *The Idea of National Interest*, The Macmillan Company, Nueva York, 1934.  
 FRANKEL, JOSEPH, *The Making of Foreign Policy*, Oxford University Press, Londres.  
 HIRSCHMAN, NAT., *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley, 1981.  
 STRAUSS-HUPE, ROBERT, *The Balance of Tomorrow*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1945.  
 THOMPSON, KENNETH W., "National Security in a Nuclear Age", *Social Research* 25, invierno de 1958, 439-48.

Para nacionalismo, véanse:

- BARKER, ERNEST, *Christianity and Nationality*, Oxford University Press, Londres, 1927.  
 BARON, SAUL WITTMAYER, *Modern Nationalism and Religion*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947.  
 CARR, EDWARD HALLETT, *Nationalism and After*, The Macmillan Company, Nueva York, 1945.

- CHADWICK, H. MUNRO, *The Nationalism of Europe and the Growth of National Ideologies*, The Macmillan Company, Nueva York, 1946.  
 COBAN, ALFRED, *National Self-Determination*, University of Chicago Press, Chicago, 1948.  
 DEUTSCH, KARL W., *Nationalism and Socialism Communication*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1953.  
 —, *Nationalism and Its Alternatives*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1968.  
 FRIEDMAN, W., *The Crisis of the National State*, Macmillan and Company, Londres, 1943.  
 GOOCH, GEORGE F., *Nationalism*, Harcourt, Brace and Co., Nueva York, 1920.  
 HAYES, CARLETON J., *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, R. R. Smith, Nueva York, 1931.  
 HERTZ, FREDERICK, *Nationality in History and Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 1944.  
 HERTZ, JOHN, *The Nation-State and the Crisis of World Politics*, McKay, Nueva York, 1978.  
 HUGO, ERICH, "National Self-Determination Reconsidered", *Social Research*, 10, N° 1, febrero de 1943, 1-21.  
 —, *Nationalism and Internationalism*, University Press of America, Washington, 1984.  
 JANOWSKY, OSCAR I., *Nationalities and National Minorities*, The Macmillan Company, 1945.  
 KOHN, HANS, *The Idea of Nationalism*, The Macmillan Company, Nueva York, 1947 y Macmillan, 1961.  
 ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Nationalism*, Oxford University Press, Nueva York, 1945.  
 SHAFER, BOYD C., *Faces of Nationalism: New Realities and Old Myths*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972.  
 SMITH, ANTHONY D., *Theories of Nationalism*, Harper and Row, Nueva York, 1971.  
 SULZBACH, WALTER, *National Consciousness*, American Council on Public Affairs, Washington, 1943.  
 WEST, REBECCA, *The Meaning of Treason*, The Viking Press, Nueva York, 1947.  
 WIRTH, LOUIS, "Types of Nationalism", *The American Journal of Sociology*, 41, N° 6, mayo de 1936, 723-37.

Para los diferentes elementos del Poder Nacional, véanse:

- ALLISON, GRAHAM y SEANTON, PETER, *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection*, Basic Books, Nueva York, 1976.  
 BARKER, ERNEST, *National Character and the Factors of Its Formation*, Methuen & Co., Londres, 1927.  
 BENEDICT, RUTH, *The Chrysanthemum and the Sword*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1946.  
 FAIDRIEVE, JAMES, *Geography and World Power*, University of London Press, Londres, 1941.  
 GINSBERG, MORRIS, *Reason and Unreason in Society*, Harvard University Press, Cambridge, 1948, 131-78.  
 HARTSHORNE, RICHARD, *The Nature of Geography*, Edwards Brothers, Ann Arbor, 1946.  
 HIRSCHMAN, ALBERT O., *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley, 1945.  
 HUME, DAVID, "Of National Characters", *Essays, Moral, Political, and Literary*, vol. 1, Longmans, Green and Company, Londres, 1889.  
 KNORR, KLAUS, *The Power of Nations*, Basic Books, Inc., Publishers, Nueva York, 1975.  
 LEITH, C. K.; FURNESS, J. W. y LEWIS, CLEONA, *World Minerals and World Peace*, The Brookings Institution, Washington, 1943.  
 MADARIAGA, SALVADOR, *Englishmen, Frenchmen, Spaniards*, Oxford University Press, Londres, 1937.  
 MEAD, MARGARET, "National Character" en *Anthropology Today*, University of Chicago Press, Chicago, 1953.  
 SPROUT, HAROLD y SPROUT, MARGARET, *The Ecological Perspective on Human Affairs: With Special Reference to International Politics*, Princeton University Press, Princeton, Nueva York, 1965.  
 THOMPSON, WARREN S. y LEWIS, DAVID T., *Population Problems*, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1965.  
 WHITTLESLEY, DEWENT, *The Earth and the State: A Study of Political Geography*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1944.

WHIGGINS, W. HOWARD y GUYOT, JAMES F., *Population, Politics, and the Future of Southern Asia*, Columbia University Press, Nueva York y Londres, 1973.

#### Para geopolítica, véanse:

- CONANT, MELVIN y GOLD, FERN, *The Geopolitics of Energy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978.  
 MACKINDER, SIR HALFORD J., "The Geographical Pivot of History", *Geographical Journal*, 23, 1904, 421-44.  
 —, *Democratic Ideals and Reality*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1942.  
 MATTERN, JOHANNES, *Geopolitik: Doctrine of National Self-Sufficiency and Empire*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1942.  
 SPYKMAN, NICHOLAS J., *The Geography of the Peace*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1944.  
 STRAUSS-HOPF, ROBERT, *Geopolitics*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1942.  
 WELCKERT, HANS W., *German Geopolitics*, Oxford University Press, Nueva York, 1941.  
 —, *Generals and Geographers*, Oxford University Press, Nueva York, 1942.

### CUARTA PARTE

#### Sobre la teoría del equilibrio de poder, véanse:

- CARLETON, WILLIAM G., "Ideology of Balance of Power?", *Yale Review*, 36, N° 4, junio de 1947, 590-602.  
 DEHEO, LUDWIG, *The Precarious Balance*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1962.  
 ELZBACHIER, O., "The Balance of Power in Europe", *The Nineteenth Century and After*, 57, mayo de 1905, 797-804.  
 GULICK, EDWARD VOSÉ, *Europe's Classical Balance of Power*, Cornell University Press, Ithaca, 1955.  
 HUMIE, DAVID, "Of the Balance of Power", *Essays Moral, Political, and Literary*, vol. 1, Longmans, Green and Company, Londres, 1889.  
 LASKA, GEORGE, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962.  
 NEWMAN, WILLIAM J., *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*, Random House, Nueva York, 1968.  
 PHILLIMORE, SIR ROBERT, *Commentaries upon International Law*, vol. 1, Butterworths, Londres, 1871.  
 RIKER, WILLIAM H., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.  
 SPYKMAN, NICHOLAS, *America's Strategy in World Politics*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1942.  
 TANNENBAUM, FRANK, "The Balance of Power in Society", *Political Science Quarterly*, 61, N° 4, diciembre de 1946, 481-504.  
 THOMPSON, KENNETH W., "The Morality of Checks and Balances", en *The Search for Justice*, ed. por W. Lawson Taitie, The University of Texas, Dallas, 1983.  
 TOYNBEE, ARNOLD J., *A Study of History*, vol. 3, Oxford University Press, Nueva York, 1934 y Galaxy Books, Nueva York, 1962.

#### Para la clásica teoría india sobre la política y el equilibrio de poder, véanse:

- KAUTILYA, *Arthashastra*, Wesleyan Mission Press, 1929.  
 LAW, NARENDRA NATH, *Interstate Relations in Ancient India*, Luzac and Company, Londres, 1920.

#### Para la historia del equilibrio de poder, véanse:

- GRANT, A. J. y TEMPERLEY, HAROLD, *Europe in the Nineteenth and Twentieth Centuries (1789-1939)*, Longmans, Green & Co., Nueva York, 1940.  
 HUDSON, G. F., *The Hard and Bitter Peace*, Fall Mall, Londres, 1966.  
 LANGER, WILLIAM L., *The Diplomacy of Imperialism*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1935.  
 —, *European Alliances and Alignment, 1713-1890*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1960.  
 PETRIE, SIR CHARLES, *Diplomatic History, 1713-1933*, Hollis and Carter, Ltd. Londres, 1946.  
 SCHMITT, BERNADOTTE E., *Triple Alliance and Triple Entente*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1934.  
 SERON-WATSON, ROBERT W., *Britain in Europe, 1789-1914*, The Macmillan Company, Nueva York, 1937.  
 SONTAG, RAYMOND J., *European Diplomatic History, 1871-1932*, The Century Co., Nueva York, 1933.  
 SOREL, ALBERT, *European under the Old Regime*, Ward Ritchie Press, Los Angeles, 1947 y Harper Torchbooks, Nueva York, 1964.  
 TEMPERLEY, HAROLD, *The Foreign Policy of Canning, 1822-1827: England, the Neo Holy Alliance, and the New World*, G. Bell and Sons, Ltd., Londres, 1925.  
 VAGTS, ALFRED, "The Balance of Power: Growth of and idea", *World Politics*, 1, N° 1, octubre de 1948, 82-101.  
 WEBSTER, CHARLES K., *The Foreign Policy of Castlereagh, 1812-1815*, G. Bell and Sons, Ltd., Londres, 1931.  
 WOLFFERS, ARNOLD, *Britain and France between Two Wars*, Harcourt, Brace and Company, 1940.

### QUINTA PARTE

#### Para el problema general de las normas de conducta, véase:

- TIMASHIEV, N. S., *An Introduction to the Sociology of Law*, Harvard University Committee on Research in the Social Sciences, Cambridge, 1939.

#### Sobre el problema de la moral internacional, véanse:

- BENNETT, JOHN C., 54., *Nuclear Weapons and the Conflict of Conscience*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1962.  
 BERGER, PETER, *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change*, Anchor Books, Garden City y Nueva York, 1974.  
 BOSANQUET, BERNARD, *The Philosophical Theory of the State*, The Macmillan Company, Nueva York, 1899.  
 CARR, EDMOND, *The Moral Decision*, Indiana University Press, Bloomington y Londres, 1955.  
 —, *The Sense of Injustice*, Indiana University Press, Bloomington y Londres, 1975.  
 CANAVAN, FRANCIS, ED., *The Ethical Dimension of Political Life*, Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, 1983.  
 CARR, EDWARD HALLETT, *Conditions of Peace*, The Macmillan Company, Nueva York, 1944.  
 FALK, RICHARD A., *Law, Morality and War in the Contemporary World*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1963.  
 —, *Legal Order in a Violent World*, Princeton University Press, New Jersey, 1968.  
 FREUND, PAUL A., *On Law and Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968.  
 GOULET, DENIS, *A New Moral Order*, Orbis Books, Nueva York, 1974.  
 HARE, J. E. y JOYNT, CRYE B., *Ethics and International Affairs*, St. Martin's Press Inc., Nueva York, 1982.  
 HUIJINGA, J. H., "On the High Cost of International Moralizing", *The Fortnightly Review*, 156, noviembre de 1944, 295-300.

- KENNAN, GEORGE F., "Morality, Politics, and Foreign Policy", *The Virginia Papers on the Presidency*, University Press of America, Washington, 1979, 3-30.
- LINDSAY, A. D., *The Modern Democratic State*, Oxford University Press, Nueva York, 1947 y *Galaxy Books*, Nueva York, 1962.
- MACINTYRE, ALASDAIR, *After Virtue*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1981.
- MAY, HENRY F., *The End of American Innocence*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 1959.
- MORGENTHAU, HANS J. y HEIN, DAVID, *Essays on Lincoln's Faith and Politics*, University Press of America, Washington, 1963.
- NIEBURH, REINHOLD, *Christianity and Power Politics*, C. Scribner's Sons, Nueva York, 1940.
- , "Democracy as a Religion", *Christianity and Crisis*, 7, N° 14, 4 de agosto de 1947, 1-2.
- , *Moral Man and Immoral Society: A study in Ethics and Politics*, C. Scribner's Sons, Nueva York, 1953 y Scribner Library, Nueva York, 1960.
- , *Leaves from the Notebook of a Tamed Cynic*, Harper & Row, Nueva York, 1980.
- OSGOOD, ROBERT E. y TUCKER, ROBERT W., *Force, Order and Justice*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967.
- PETRO, NICOLAI N., *The Predicament of Human Rights*, University Press of America, Washington, 1963.
- RAJAZZ, FARHANG, *Islamic Values and World View*, University Press of America, Washington, 1983.
- RAMSEY, PAUL, *War and the Christian Conscience*, Duke University Press, 1961.
- RAWLS, JOHN, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- TOMPSON, J. W. y FARVER, S. K., *Secret Diplomacy: A Record of Espionage and Double Dealings, 1500-1815*, Jarrolds, Ltda., Londres, 1937.
- THOMPSON KENNETH W., *Christian Ethics and the Dilemmas of Foreign Policy*, Duke University Press, 1959 y University Press of America, Washington, 1963.
- , "The Moral Issue in Statecraft", *Louisiana University Press*, Baton Rouge, 1966.
- , "New Reflection on Ethics and Foreign Policy", *The Journal of Politics*, 40, N° 4, noviembre de 1978, 984-1010.
- , *The Moral Imperatives of Human Rights*, University Press of America, Washington, 1980.
- , *Morality and Foreign Policy*, Louisiana State University Press, Baton Rouge y Londres, 1980.
- , *Political Traditions and Contemporary Problems*, University Press of America, Washington, 1982.
- , *Diplomacy and Values*, University Press of America, Washington, 1984.
- , *Ethics in Foreign Policy*, Transaction Books, Nueva York, 1984.
- , *Moralism and Morality*, University Press of America, Washington, 1984.
- , *Traditions and Values*, University Press of America, Washington, 1984.
- WELDON, T. D., *States and Morals*, McGraw-Hill Book Company Inc., Nueva York, 1947.

Véanse también los libros de Carr, Morgenthau y Thompson citados en la Primera Parte.

Sobre nacionalismo universalista, consúltense los libros citados en la Tercera Parte bajo el rubro "nacionalismo".

Sobre opinión pública mundial, véanse:

- DICEY, A. V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Macmillan and Company, Londres, 1914.
- FERRERO, GUGLIELMO, *The Unity of the World*, Jonathan Cape, Londres, 1931.
- LASSWELL, HAROLD D., *World Politics and Personal Insecurity*, Whittlesey House, Nueva York, 1935.
- LIPPMANN, WALTER, *Public Opinion*, The Macmillan Company, Nueva York, 1922 y Macmillan, Nueva York, 1960.
- LOWELL, A. LAWRENCE, *Public Opinion and Public Government*, Longmans, Green and Co., Nueva York, 1914.

- , *Public Opinion in War and Peace*, Harvard University Press, Cambridge, 1926.
- SMITH, CHARLES W., *Public Opinion in a Democracy*, Prentice-Hall, Nueva York, 1939.
- STRATTON, GEORGE MALCOLM, *Social Psychology of International Conduct*, D. Appleton and Company, Nueva York, 1929.

## SEXTA PARTE

Para los problemas generales del derecho internacional, véanse:

- BAILEY, STONEY D., *Prohibitions and Restraints in War*, Oxford University Press, Londres y Nueva York, 1972.
- BENTWICH, NORMAN, *International Law*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1945.
- BRIENLEY, J. L., *The Outlook for International Law*, The Clarendon Press, Oxford, 1944.
- , *The Law of Nations*, The Clarendon Press, Oxford, 1949.
- , *The Basis of Obligation in International Law*, Oxford University Press, Londres, 1958.
- COLL, ALBERT R., *The Western Heritage and American Values*, University Press of America, Washington, 1982.
- CORBERT, PERCY E., *Law and Society in the Relations of States*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1951.
- , *Law in Diplomacy*, Princeton University Press, Princeton, 1959.
- DICKINSON, ERWIN D., *What is Wrong with International Law?*, James J. Gillick and Company, Berkeley, 1947.
- FRANCK, THOMAS M., *The Structure of Impartiality*, The MacMillan Company, Nueva York, 1968.
- FRIEDMANN, WOLFGANG, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, Nueva York, 1964.
- HODKIN, LOUIS, *How Nations Behave*, Praeger, Nueva York, 1968.
- HIGHAM, ROBIN, *Intervention of Abstention*, The University Press of Kentucky, Lexington, Kentucky, 1975.
- JESSUP, PHILIP C. A., *Modern Law of Nations*, The MacMillan Company, Nueva York, 1948.
- KAPLAN, MORTON A. y KATZENBACH, NICHOLAS DE B., *The Political Foundation of International Law*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1961.
- KELTON, GEORGE W. y SCHWARZENBERGER, GEORG, *Making International Law Work*, Steven & Sons, Limited, Londres, 1946.
- KELSEN, HANS, *Principles of International Law*, Rinehart and Company, Inc., Nueva York, 1952.
- LAUTERPACHT, H., *The Function of Law in the International Community*, The Clarendon Press, Oxford, 1933.
- LEVI, WERNER, *Law and Politics in the International Society*, Sage Press, Beverly Hills, California, 1976.
- MOORE, JOHN BASSETT, *International Law and Some Current Illusions*, The MacMillan Company, Nueva York, 1924.
- MORGENTHAU, HANS J., "Positivism, Functionalism, and International Law", *American Journal of International Law*, 34, abril de 1940, 290-94.
- O'BRIEN, WILLIAM V., *The Conduct of Just and Limited War*, Praeger, Nueva York, 1981.
- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *International Sanctions*, Oxford University Press, Londres, Nueva York y Toronto, 1938.
- SCHWARZENBERGER, GEORG, *International Law and Order*, Praeger, Nueva York, 1971.
- STARKE, J. G., *Introduction to International Law*, Butterworths and Company Ltd., Londres, 1947.
- STONE, JULIUS, *Legal Consois of International Conflict*, Rinehart and Company, Nueva York, 1954.
- , *Aggression and World Order*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1958.
- VISSCHER, CHARLES DE, *Theory and Reality in Public International Law*, Princeton University Press, Princeton, 1957.
- WALZER, MICHAEL, *Just and Unjust Wars*, Basic Books, Nueva York, 1977.
- WILLIAMS, SIR JOHN FISCHER, *Captors on Current International Law and the League of Nations*, Longmans, Green & Co., Nueva York, 1929.
- , *Aspects of Modern International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 1939.

Para problemas específicos relacionados con el Pacto de la Liga de las Naciones y la Carta de Naciones Unidas, véanse los libros citados en la Octava Parte.

Sobre soberanía, véanse:

- CHACE, JAMES, *Solvency: The Price of Survival*, Random House, Nueva York, 1981.  
 CORWIN, EDWARD S., *The President: Office and Powers*, New York University Press, Nueva York, 1941.  
 —, *Total War and the Constitution*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1947.  
 DICKINSON, EDWIN D., *The Equality of States in International Law*, Harvard University Press, Cambridge, 1920.  
 —, "A Working Theory of Sovereignty", *Political Science Quarterly*, 42, N° 4, diciembre de 1927, 524-48; vol. 43, N° 1, marzo de 1928, 1-31.  
 DUGUIT, LEON, *Law in the Modern State*, B. W. Huebsch, Nueva York, 1919.  
 FRUMKIN, DAVID, *The Independence of Nations*, Praeger, Nueva York, 1981.  
 KEETON, GEORGE W., *National Sovereignty and International Order*, Peace Book Company, Londres, 1939.  
 KEISEN, HANS, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1920.  
 —, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945.  
 KOD, WELLINGTON, JR., *Voting Procedures in International Organizations*, Columbia University Press, Nueva York, 1947.  
 KRANDLE, H., *The Modern Idea of the State*, Appleton and Company, Nueva York, 1922.  
 LASKI, HAROLD J., *Studies in the Problem of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven, 1917.  
 —, *Authority in the Modern State*, Yale University Press, New Haven, 1919.  
 —, *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, G. Allen and Unwin, Londres, 1921.  
 MATTERN, JOHANNE, *Concepts of State, Sovereignty and International Law*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1926.  
 MERRIMAN, CHARLES E., *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Columbia University Press, Nueva York, 1900.  
 RICHES, CROSWELL A., *Majority Rule in International Organizations*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1940.  
 VERNON, RAYMOND, *Sovereignty at Bay*, Basic Books, Nueva York, 1971.  
 WATKINS, FREDERICK M., *The State as a Concept of a Political Science*, Harper and Brothers, Nueva York y Londres, 1934.

## SEPTIMA PARTE

Sobre la naturaleza general de la política mundial contemporánea, véanse:

- AMBROSE, STEPHEN E., *Rise to Globalism*, Penguin Books, Nueva York, 1983.  
 ARON, RAYMOND, *The Century of Total War*, Doubleday and Company, Nueva York, 1954 y Beacon Press, Boston, 1965.  
 —, *Peace and War*, Doubleday, Garden City y Nueva York, 1966.  
 —, *The Imperial Republic: The United States and the World*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs y New Jersey, 1974.  
 BANISADR, ABOLHASSAN, *Islamic Government*, Mazda Publishers, Lexington, Kentucky, 1981.  
 BELOFF, MAX, *New Dimensions in Foreign Policy*, The MacMillan Company, Nueva York, 1961.  
 BESES, LOUIS RENE, *Apocalypse: Nuclear Catastrophe in World Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1980.  
 BLAKE, DAVID y WALTERS, ROBERTS, *The Politics of Global Economic Relations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.

- BOZEMAN, ADDA B., *Conflict in Africa*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976.  
 BRAESTRUP, PETER, *Vietnam as History*, University Press of America, Washington, 1984.  
 BROWN, SEYMOUR, *New Forces in World Politics*, Brookings Institution, Washington, 1974.  
 CALVOCORESSI, PETER, *World Order and the New States*, Praeger, Nueva York, 1962.  
 —, *World Politics Since 1945*, Longman, Londres y Nueva York, 1962.  
 CARR, EDWARD HALLET, *Conditions of Peace*, The MacMillan Company, Nueva York, 1944.  
 THE CHICAGO COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Delente and the Atlantic Nations*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1977.  
 DUNN, FREDERICK C., *War and the Minds of Men*, Harper & Brothers, Nueva York, 1950.  
 ELLIS, JOHN, *The Social History of the Machine Gun*, Pantheon, Nueva York, 1976.  
 FISCHER, ERIC, *The Passing of the European Age*, Harvard University Press, Cambridge, 1943.  
 FOX, WILLIAM T. R., *The Super-Powers*, Brace and Company, Nueva York, 1944.  
 FRANCK, THOMAS M. y WEISBAND, EDWARD, *World Politics: Verbal Strategy Among the Superpowers*, Oxford University Press, Nueva York, 1971.  
 FROMM, ERICH, *¿May Man Prevail?* Doubleday, Garden City y Nueva York, 1961 y Anchor Books, Nueva York, 1961.  
 FISCHER, ALEXANDER y SMOKE, RICHARD, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Columbia University Press, Nueva York, 1974.  
 GILPIN, ROBERT, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.  
 GOMPERT, DAVID C.; MANDELBAUM, MICHAEL; GARWIN, RICHARD L. y BARTON, JOHN, *Nuclear Weapons and World Politics: Alternatives for the Future*, McGraw-Hill, Nueva York, 1977.  
 GRAEBNER, NORMAN A., *Cold War Diplomacy*, D. Van Nostrand Company, Inc. Nueva York, 1977.  
 —, *The Age of Global Power*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1979.  
 HARKAVY, ROBERT, *The Arms Trade and International Systems*, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts, 1975.  
 HERTZ, JOHN, *International Politics in the Atomic Age*, Columbia University Press, Nueva York, 1959.  
 HOFFMANN, STANLEY, *The State of War*, Praeger, Nueva York, 1966.  
 —, *Primacy of World Order*, McGraw-Hill, Nueva York, 1978.  
 JASPERS, KARL, *The Future of Making*, University of Chicago Press, Chicago, 1961 y Phoenix Books, Phoenix, Arizona, 1963.  
 JENSEN, LLOYD, *Return from Nuclear Brink: National Interest and the Nuclear Non-proliferation Treaty*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1984.  
 JOHNSON, HENRY G., *Technology and Economic Interdependence*, St. Martin's Press, Nueva York, 1976.  
 KEEGAN, JOHN, *The Face of the Battle*, The Viking Press, Nueva York, 1976.  
 KEMP, GEOFFREY; PFALZGRAFF, ROBERT L. JR. y RA'ANAN, URI, *The Superpowers in a Multinuclear World*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1974.  
 —, eds., *The Other Arms Race: New Technologies and Non-Nuclear Conflict*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1975.  
 KINTNER, WILLIAM R. y SICKERMAN, HARVEY, *Technology and International Politics: The Crisis of Wishing*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1975.  
 KISSINGER, HENRY A., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper and Brothers, Nueva York, 1957 y Anchor Books, Garden City, Nueva York, 1958.  
 LAFERRER, WALTER, *America, Russia and the Cold War, 1945-75*, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York y Londres, 1976.  
 LIPPMANN, WALTER, *U.S. Foreign Policy*, Little, Brown and Company, Boston, 1943.  
 —, *The Cold War*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947.  
 —, *Isolation and Alliances*, Little, Brown and Company, Boston, 1962.  
 MARTIN, LAURENCE, *Arms and Strategy: The World Power Structure Today*, MacKay, Nueva York, 1973.  
 MELANSON, RICHARD, *Writing History and Making Policy*, University Press of America, Washington, 1983.  
 MIKIDASHI, ZUHAYR, *International Politics of National Resources*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1976.  
 MORGENTHAU, HANS J., *In Defense of the National Interest*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1960 y University Press of America, Washington, 1962.  
 —, *A New Foreign Policy for the United States*, Praeger, Nueva York, 1969.  
 MORSE, EDWARD L., *Modernization and the Transformation of International Relations*, Free Press, Nueva York, 1976.  
 NAU, HENRY R., *National Politics and International Technology: Nuclear Reactor*

- Development in Western Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.
- NEBUHR, REINHOLD, *The Structure of Nations and Empires*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1968.
- OSGON, ROBERT E., et al., *America and the World: From the Truman Doctrine to Vietnam*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1970.
- OSGON, ROBERT E., *Limited War: The Challenge to American Strategy*, University of Chicago Press, Chicago, 1957.
- PISCATORI, JAMES P., *Islam in the Political Process*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- RAMAZANI, R. K., *The United States and Iran*, Praeger, Nueva York, 1982.
- SCHACHTER, OSCAR, *Sharing the World's Resources*, Columbia University Press, Nueva York, 1976.
- SCHULZINGER, ROBERT D., *American Diplomacy in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1984.
- SCOTT, ANDREW M., *The Revolution in Statecraft*, Random House, Nueva York, 1965.
- SKOLNIKOFF, EUGENE B., *The International Imperatives of Technology*, University of California Press, Berkeley, 1972.
- THOMPSON, KENNETH W., *Understanding World Politics*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1975.
- , *Interpreters and Critics of the Cold War*, University Press of America, Washington, 1978.
- ULAM, ADAM B., *The Risks, Aileen Lane*, Londres, 1973.
- , *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy*, Praeger, Nueva York, 1974.
- , *Dangerous Relations: The Soviet Union in World Politics, 1970-82*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1983.
- VERNON, RAYMOND, *Storm Over Multinationals: The Real Issues*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.
- VINER, JACOB, "The Implications of the Atomic Bomb for International Relations", *Proceedings of the American Philosophical Society*, 90, N° 1, Filadelfia, 1946, 53-58.
- WALL, DAVID, *The Charity of Nations: The Political Economy of Foreign Aid*, Basic Books, Nueva York, 1973.
- WHEELER-BENNETT, JOHN y NICHOLS, ANTHONY, *The Semblance of Peace: The Political Settlement after the Second World War*, St. Martin's Press, Nueva York, 1973.

#### Para guerra total, véanse:

- ARON, RAYMOND, *On War*, W. W. Norton & Company, Inc. Nueva York, 1968.
- BRODIE, BERNARD, *Sea Power in the Machine Age*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1941.
- , ed., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1946.
- , *Escalation and the Nuclear Option*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1966.
- , *War and Politics*, The MacMillan Company, Nueva York, 1973.
- BROWN, NEVILLS, *Nuclear War: The Impending Strategic Deadlock*, Praeger, Nueva York, 1965.
- BUTTSFIELD, HERBERT, *International Conflict in the Twentieth Century*, Harper & Brothers Publishers, Nueva York, 1960.
- CLARKSON, JESSE y COCHRAN, THOMAS C., eds., *War as a Social Institution*, Columbia University Press, Nueva York, 1941.
- EARLE, EDWARD MEAD, ed., *Makers of Modern Strategy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1944.
- FERRINO, GIUGLIEMMO, *Peace and War*, MacMillan and Company, Londres, 1933.
- HART, B. H. LIDDELL, *The Revolution in Warfare*, Faber & Faber, Londres, 1946.
- HOWARD, MICHAEL, *The Causes of War*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1983.
- KAHN, HERMAN, *On Thermonuclear War*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1960.
- , *Thinking About the Unthinkable*, Horizon Press, Nueva York, 1962.
- MUNFORD, LEWIS, *Technics and Civilization*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1946, y Harbinger Books, San Francisco, 1963.
- OSBURN, WILLIAM FIELDING, ed., *Technology and International Relations*, University of Chicago Press, Chicago, 1949.
- OMAN, SIR CHARLES, *A History of the Art of War in the Sixteenth Century*, E. P. Dutton and Company, Nueva York, 1937.

- SCHELLING, THOMAS C., *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1966.
- SCHULTZ, THEODORE W., "Changes in the Economic Structure Affecting American Agriculture", *Journal of Farm Economics*, 28, N° 1, febrero de 1946, 15-27.
- SPOULDING, O. L.; NICKERSON, HOWMAN y WRIGHT, J. W., *Warfare*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1925.
- SPIES, HANS, *Social Order and the Risks of War*, Tercera parte, George W. Stewart, Nueva York, 1962.
- SPIES, HANS y KAHLER, ALFRED, eds., *War in Our Time*, W. W. Norton & Co., Nueva York, 1939.
- TUCKER, ROBERT W., *Nation or Empire: The Debate Over American Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1968.
- VAGTS, ALFRED, *A History of Militarism*, W. W. Norton & Co., Nueva York, 1937.
- WOHLSTETTER, ALBERT, "Technology, Prediction, and Disorder", *Vanderbilt Law Review*, 17, N° 1, diciembre de 1963, 1-14.
- WOOLSEY, R. JAMES, *Nuclear Arms*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1984.

#### OCTAVA PARTE

##### Para la historia de los planes de paz, véanse:

- FALK, RICHARD A., *A Study of Further Worlds*, Free Press, Nueva York, 1975.
- HEMLEHEN, SYLVESTER JOHN, *Plans for World Peace through Six Centuries*, University of Chicago Press, Chicago, 1945.
- LANGE, CHRISTIAN, *Histoire de l'Internationalisme*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1919.
- MARSHOT, J. A. R., *Commonwealth or Anarchy? A Survey of Projects of Peace from the Sixteenth to the Twentieth Century*, Columbia University Press, Nueva York, 1939.
- PAULLIN, THEODORE, *Comparative Peace Plans*, Pacifist Research Bureau, Filadelfia, 1943.
- FRAGELLIS, STANLEY, ed., "The Quest for Political Unity in World History", *Annual Report of the American Historical Association*, 1942, vol. 3, United States Government Printing, 1944.
- SOULEYMAN, ELIZABETH V., *The Vision of World Peace in Seventeenth and Eighteenth Century France*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1941.
- WYNNE, EDITH y LLOY, GEORGIA, *Searchlights on Peace Plans*, E. P. Dutton and Company, Nueva York, 1944.

##### Para desarme, véanse

- BARNET, RICHARD J., *¿Who Wants Disarmament?*, Beacon Press, Londres, 1960.
- BECKHOFFER, BERNARD J., *Postwar Negotiations for Arms Control*, Brookings Institution, Washington, 1961.
- BRENNAN, DONALD G., ed., *Arms Control, Disarmament and National Security*, George Braziller, Nueva York, 1961.
- BUELL, RAYMOND LESLIE, *The Washington Conferences*, D. Appleton and Company, Nueva York, 1922.
- BULL, HEDLEY, *The Control of Arms Race*, Praeger, Nueva York, 1961.
- BURTON, JOHN W., *Peace Theory: Precondition of Disarmament*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1962.
- DOUGHERTY, JAMES E., *How to Think About Arms Control and Disarmament*, Cane, Russak, Nueva York, 1973.
- ERSTEIN, WILLIAM, *Disarmament: 25 Years of Effort*, Canadian Institute of International Affairs, Toronto, 1971.
- , *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, Free Press, Nueva York, 1976.
- FALLOWS, JAMES, *National Defense*, Random House, Vintage Books, Nueva York, 1962.
- FURBER, HENRY W., *The Strategy of Disarmament*, Public Affairs Press, Washington, 1962.
- GRAY, COLLIN S., *The Soviet-American Arms Race*, Lexington Books, Lexington Massachusetts, 1976.



- GRISWOLD, A. WHITNEY, *The Far Eastern Policy of the United States*, Harcourt Brace and Company, Nueva York, 1938 y Yale University Press, New Haven, 1964.
- HAYLEY, ARTHUR T., *The Nation's Safety and Arms Control*, The Viking Press, Nueva York, 1961.
- THE HARVARD NUCLEAR STUDY GROUP, *Living with Nuclear Weapons*, Bantam Books, Nueva York, 1963.
- HUNTINGTON, SAMUEL P., "Arms Races: Prerequisites and Results", *Public Policy*, vol. 8, Harvard Graduate School of Public Administration, Cambridge, 1958, 41-66.
- KENNAN, GEORGE F., *The Nuclear Delusion*, Pantheon Books, Nueva York, 1962.
- LEVINE, ROBERT A., *The Arms Debate*, Harvard University Press, Cambridge, 1963.
- MELMAN, SEYMOUR, ed., *Inspection for Disarmament*, Columbia University Press, Nueva York, 1958.
- MORGAN, LAURA PUFFER, *The Problem of Disarmament*, Commission to Study the Organization of Peace, Nueva York, 1947.
- MYRDAL, ALVA, *The Game of Disarmament: How the United States and Russia Run the Arms Race*, Pantheon, Nueva York, 1971.
- NOGEE, JOSEPH L., *Soviet Policy Towards International Control of Atomic Energy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1961.
- POSOVY, STEFAN T., "No Peace Without Arms", *The Review of Politics*, 6, N° 2, abril de 1944, 216-27.
- SCHIELING, THOMAS C. y HALPRIN, MORTON H., *Strategy and Arms Control*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961.
- SHILS, EDWARD A., *Atomic Bombs in World Politics*, National Peace Council, Londres, 1948.
- SINGER, J. DAVID, *Deterrence, Arms Control, and Disarmament: Toward a Synthesis in National Security Policy*, Ohio State University Press, Columbus, 1962.
- SMITH, GEORGE, *DoubleTalk: The Story of SALT I*, Doubleday and Company, Garden City, Nueva York, 1980.
- SPEINER, JOHN W. y NOGEE, JOSEPH L., *The Politics of Disarmament: A Study of Soviet-American Gamesmanship*, Praeger, Nueva York, 1962.
- STONE, JEROME J., *Strategic Persuasion Arms Limitation Through Dialogue*, Columbia University Press, Nueva York, 1967.
- TATE, MERZ, *The Disarmament Illusion*, The MacMillan Company, Nueva York, 1942.
- , *The United States and Armaments*, Harvard University Press, Cambridge, 1948.
- THOMPSON, KENNETH W., *The President and the Public Philosophy*, Louisiana State University Press, Baton Rouge y Londres, 1961.
- WHEELER-BENNETT, JOHN, *The Pipe-Dream of Peace: The Story of the Collapse of Disarmament*, William Morrow and Company, Nueva York, 1935.
- WISSELTIER, LEON, *Nuclear War, Nuclear Peace*, Holt Rinehart and Winston, Nueva York, 1963.
- WOLFERS, ARNOLD y OSGOOD, ROBERT, eds., *The United States in a Disarmed World*, The Johns Hopkins University Press, Nueva York, 1966.
- WOODWARD, E. L., *Some Political Consequences of the Atomic Bomb*, Oxford University Press, Nueva York, 1946.
- WRIGHT, SIR MICHAEL, *Disarm and Verify*, Praeger, Nueva York, 1964.

#### Para seguridad, véanse:

- BEATON, LEONARD, *The Reform of Power: A Proposal for an International Security System*, The Viking Press, Nueva York, 1972.
- BROWN, HAROLD, *National Security*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1963.
- GADDER, JOHN LEWIS, *Strategies of Containment*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1982.
- HALLE, LOUIS J., *The Elements of International Strategy*, University Press of America, Washington, 1984.
- JESSUP, PHILIP C., *International Security*, Council of Foreign Relations, Nueva York, 1935.
- MITRANY, DAVID, *The Problem of International Sanctions*, Oxford University Press, Nueva York, 1925.
- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *International Sanction*, Oxford University Press, Londres, 1938.
- THOMPSON, KENNETH W., "Collective Security", *International Encyclopedia of Social Sciences*, The MacMillan Company y The Free Press, Nueva York, 1968, 567-67.
- WILD, PAYSON S., *Sanctions and Treaty Enforcement*, Harvard University Press, Cambridge, 1943.

#### Para arreglo judicial, véanse:

- KELSEN, HANS, *Peace through Law*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944.
- LAUTERPACHT, H., *The Function of Law in International Community*, The Clarendon Press, Oxford, 1933.
- LISSITZYN, OLIVER J., *The International Court of Justice*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1951.
- MORCENTHAU, HANS J., *La notion du "politique et la théorie des différents internationaux*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933.
- ROSENNE, SHABTAI, *The International Court of Justice*, Sijthoff, Leyden, 1957.

#### Para cambio pacífico, además de los títulos citados en "gobierno internacional", véanse:

- BLOOMFIELD, LINCOLN P., *Evolution or Revolution? The United Nations and the Problem of Peaceful Territorial Change*, Harvard University Press, Cambridge, 1957.
- CRUTWELL, C. R. M. F., *A History of Peaceful Change in the Modern World*, Oxford University Press, Nueva York, 1937.
- DUNN, FREDERICK S., *Peaceful Change*, Council of Foreign Relations, Nueva York, 1937.

#### Para gobierno internacional en general, véanse:

- BARKER, ERNEST, *The Confederation of Nations*, The Clarendon Press, Oxford, 1918.
- BRIGGS, HERBERT W., "Power Politics and International Organization", *American Journal of International Law*, 39, N° 4, octubre de 1945, 664-79.
- CORSETT, PERCY E., *Post-War Worlds*, Institute of Pacific Relations, Los Angeles, 1942.
- DAVIS, HARRIET EAGAN, ed., *Pioneers in World Order*, Columbia University Press, Nueva York, 1944.
- DELL, ROBERT, *The Geneva Racket, 1920-1939*, Robert Hale, Ltd. Londres, 1940.
- FREEMAN, HARROF A. y PAULLIN, THEODORE, *Coercion of States in Federal Unions*, The Pacifist Research Bureau, Philadelphia, 1934.
- HANKLEY, LORD MAURICE P., *Diplomacy by Conference*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1946.
- KISSINGER, HENRY A., *A World Restored Castlereagh, Metternich, and the Problem of Peace, 1812-22*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1957.
- LEVI, WERNER, *Fundamentals of World Organization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1950.
- MCCALLUM, R. B., *Public Opinion and the Last Peace*, Oxford University Press, Nueva York, 1944.
- MANGONE, GERALD J., *A Short History of International Organization*, McGraw Hill Book Co., Nueva York, 1954.
- NICOLSON, HAROLD, *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity, 1812-1822*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1974.
- NYLS, M. ERNEST, "Le Concert Européen et la notion du droit international", *Revue de droit international*, vol. 1, 1899, 273-313.
- OFFENHEIM, L., *The League of Nations and its Problems*, Longmans, Green & Co., Londres, 1919.
- PHILLIPS, WALTER ALISON, *The Confederation of Europe*, Longmans, Green & Co., Londres, 1914.
- RAY, JEAN, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Recueil Sirey, Paris, 1930.
- SCHENK, H. G., *The Aftermath of the Napoleonic Years: The Concert of European Experiment*, Oxford University Press, Nueva York, 1948.
- THOMPSON, KENNETH W., *Institutions for Projecting American Values Abroad*, University Press of America, Washington, 1963.
- WALTERS, F. P. A., *A History of the League of Nations*, 2 vol., Oxford University Press, Nueva York, 1952.
- WORLD ORGANIZATION, *A Balance Sheet of the First Great Experiment*, American Council on Public Affairs, Washington, 1942.

ZIMMERMAN, SIR ALFRED E., *The League of Nations and the Rule of Law*, The MacMillan Company, Nueva York, 1939.

Véanse también los libros de Temperley, Webster y Wolfers citados en la Cuarta Parte.

#### Sobre Naciones Unidas, véanse:

- ALKER, CHADWICK F. y RUSSETT, BRUCE M., *World Politics in the General Assembly*, Yale University Press, New Haven, 1965.
- BAILLY, SIDNEY D., *The General Assembly of the U.N.: A Study of Procedure and Practice*, Praeger, Nueva York, 1960.
- BENTWICK, NORMAN y MARTIN, ANDREW, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1950.
- BLOOMFIELD, LINCOLN P., *¿Evolution or Revolution?*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957.
- , *The U.N. and U.S. Foreign Policy*, Little, Brown and Company, Boston, 1960.
- BRIBLEY, J. L., *The covenant and the Charter*, The University Press, Cambridge, 1947.
- CLAUDE, IRIS L., *Swords Into Plowshares*, Random House, Nueva York, 1964.
- COHEN, BENJAMIN V., *The U.N.: Constitutional Development, Growth, and Possibilities*, Harvard University Press, Cambridge, 1961.
- COX, ROBERT W. y JACOBSON, HAROLD K., *The Anatomy of Influence*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1973.
- FELLER, A. H., *United Nations and World Community*, Little, Brown and Company, Boston, 1952.
- HALLUCK, PAUL, *Workshop of Security*, F. W. Chesire, Melbourne, 1948.
- HAYLAND, H. FIELD JR., *The Political Role of the General Assembly*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1951.
- HISCOCK, RICHARD, *The Security Council: A Study in Adolescence*, Free Press, 1974.
- HOVEY, THOMAS JR., *Bloc Politics in the United Nations*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.
- JACOBSON, HAROLD K., "The Changing United Nations", *Foreign Policy in the Sixties: The Issues and Instruments*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.
- KELLEN, ELIAS, *The Law of the United Nations*, Praeger, 1950.
- MCDERMOTT, GREGORY, *The New Diplomacy and Its Apparatus*, Plume Press, Ward Lock, Londres, 1973.
- MILLER, LINDA B., *World Order and Local Disorder: The United Nations and International Conflict*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1967.
- MORGENTHAU, HANS J., ed., *Peace, Security, and the United Nations*, University of Chicago Press, Chicago, 1946.
- NICHOLAS, HERBERT, *The United Nations as a Political Institution*, Oxford University Press, Nueva York, 1959.
- ROSS, ALF., *The United Nations: Peace and Progress*, Bodminsters Press, Totowa, New Jersey, 1968.
- STUBBINGS, JOHN, *The United Nations and the Superpowers*, Random House, Nueva York, 1965.
- THOMPSON, KENNETH W., "Collective Security Reexamined", *The American Political Science Review*, 47, setiembre de 1953, 753-72.
- , *Foreign Assistance*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1972 y University Press of America, Washington, 1963.
- WAINHOUSE, DAVID W., *Remnants of Empire: The United Nations and the End of Colonialism*, Harper & Row, Publishers, Nueva York, 1964.

#### NOVENA PARTE

#### Sobre el problema del Estado mundial, véanse:

- BIBO, ISTVAN, *The Paralysis of International Institutions and the Remedies*, Halsted Press, Nueva York, 1976.
- BRINTON, CRANE, *From Many One: The Process of Political Integration: The Problem of World Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1948.

- EWING, ALFRED C., *The Individual, the State, and World Government*, The MacMillan Company, Nueva York, 1947.
- HAMMOND, MASON, *City-States and World State in Greek and Roman Political Thought until Augustus*, Harvard University Press, Cambridge, 1951.
- IONESCU, GHIOA, ed., *Between Sovereignty and Integration*, Halsted Press, Nueva York, 1974.
- KLEIN, ROBERT A., *Sovereign Equality Among States: The History of an Idea*, University of Toronto Press, Toronto, 1974.
- LEWIS, EDWARD R., "¿Are we Ready for a World State?", *The Yale Review*, 35, N° 3, marzo de 1946, 491-501.
- MANGONE, GERALD J., *The Idea and Practice of World Government*, Columbia University Press, Nueva York, 1951.
- MARRIOTT, T. A. R., *Federalism and the Problem of the Small State*, G. Allen and Unwin, Londres, 1943.
- MARTIN, WILLIAM, *A History of Switzerland*, Grant Richards, Londres, 1931.
- MEYER, CORD, *Peace or Anarchy*, Little, Brown and Company, Boston, 1947.
- NAP, WERNER, *Die Schweiz in Europa*, Herbert Lang and Company, Berna, 1938.
- NIEBUHR, REINHOLD, "The Illusion of World Government", *Foreign Affairs*, 27, N° 3, abril de 1947, 379-86.
- PELOVITS, N. A., "¿World Government Now?", *Harper's*, 193, N° 1156, noviembre de 1946, 396-403.
- RAPPAPORT, WILLIAM E., *Cinq Siècles de sécurité collective, 1921-1798*, Recueil Sirey, Paris, 1945.
- REYES, EMERY, *The Anatomy of Peace*, Harper & Brothers, Nueva York, 1946 y Compass Books, Nueva York, 1963.
- RIDER, FREDONT, *The Great Dilemma of World Organization*, Reynal & Hitchcock, Nueva York, 1946.
- SCHUMAN, FREDERICK L., *The Commonwealth of Man*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1952.
- SEWELL, JAMES P., *Unesco and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1975.

#### Sobre el problema de la comunidad mundial, véanse:

- BELOFF, MAX, "The 'Federal Solution' in its Application to Europe, Asia and Africa", *Political Studies*, 1, N° 2, junio de 1953, 114-31.
- BUCHANAN, ALASTAIR, *NATO in the 1960's*, Praeger, Nueva York, 1960.
- , *Europe's Futures, Europe's Choices*, Columbia University Press, Nueva York, 1966.
- DENIAN, J. P., *The Common Market*, Bantle and Rockliff con Pall Mall Press, Londres, 1960.
- FREEMAN, HARROD A. y PAULIN, THEODORE, *Road to Peace: A study in Functional International Organization*, The Pacifist Research Bureau, Ithaca, 1947.
- HARR, ERNEST B., *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford, 1968.
- HALLSTEIN, WALTER, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, 1952.
- HUXLEY, JULIAN, *Unesco*, Public Affairs Press, Washington, 1947.
- JAMES, WILLIAM, *A Moral Equivalent for War*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1926.
- KITZINGER, U. W., *The Politics and Economics of European Integration*, Praeger, Nueva York, 1963.
- LINDBERG, LEON N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963.
- LISKA, GEORGE, *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- , *Europe Ascendant: The International Politics of Unification*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.
- MACMURRAY, RUTH EMILY y LEZ, MUNA, *The Cultural Approach: Another Way in International Relations*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1947.
- MARON, EDWARD S., *Foreign Aid and Foreign Policy*, Harper & Row, Nueva York, 1964.
- MITRANY, DAVID, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.
- MURPHY, GARDNER, ed., *The Moral Implications of Loyalty to the United Nations*, Edward W. Hasen Foundation, New Haven, 1952.
- NIEBUHR, REINHOLD, *Human Nature and Enduring Peace*, Edward W. Hasen Foundation, New Haven, 1952.
- OSGOOD, ROBERT E., *NATO: The Entangling Alliance*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

- PATTERSON, ERNEST MIMOR, ED., "NATO and World Peace". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 288, julio de 1953.
- SEWELL, JAMES PATRICK, *Functionalism and World Politics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1966.
- SILVER, GEORGE N., *Cultural Cooperation and the Peace*, The Bruce Publishing Company, Milwaukee, 1952.
- THOMPSON, KENNETH W., *Ethics, Functionalism and Power in International Politics*, Louisiana State University Press, Baton Rouge y Londres, 1979.
- TUCKER, ROBERT W., *A New Isolationism*, Potomac Associates, Washington, 1972.
- WEST, RAYNARD, *Psychology and World Order*, Penguin Books, Londres, 1945.

## DECIMA PARTE

Para el problema de la diplomacia, véanse:

- BEARD, CHARLES A., *The Idea of National Interest*, The MacMillan Company, 1934.
- BURTON, J. W., *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge University Press, Londres y Nueva York, 1968.
- CALLIERE, FRANÇOIS DE, *On the Manner of Negotiating with Princes*, Hachette, París, 1926.
- CHAMBERLAIN, CHARLES DE, *L'Esprit de la diplomatie*, Editions Correa, París, 1944.
- CRAIG, GORDON A. y GILBERT, FÉLIX, ED., *The Diplomats, 1929*, Princeton University Press, Princeton, 1953 y Atheneum Publishers, Nueva York, 1963.
- FISHER, ROGER y URY, WILLIAM, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1981 y Penguin, Nueva York, 1983.
- FOSTER, JOHN W., *The Practice of Diplomacy*, Houghton Mifflin Company, Nueva York, 1906.
- FRANCK, THOMAS M. y WEISBAND, EDWARD, *Secrecy*, Oxford University Press, Nueva York, 1974.
- FRIEDRICH, CARL JOACHIM, *Diplomacy and the Study of International Relations*, The Clarendon Press, Oxford, 1919.
- HALL, LOUIS J. THOMPSON, KENNETH W., *Foreign Policy and the Democratic Process*, University Press of America, Washington, 1978.
- IKKI, FRED CHARLES, *How Nations Negotiate*, Harper & Row, Nueva York, 1964.
- JACKSON, ELMORE, *Meeting of Minds*, McGraw-Hill Book Company, Inc., Nueva York y Toronto, 1952.
- JONES, JOSEPH M., *A Modern Foreign Policy for the United States*, The MacMillan Company, Nueva York, 1944.
- JUSSERAND, JEAN A., *The School for Ambassadors and Other Essays*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1925.
- KENNAN, GEORGE F., *The Cloud of Danger*, Little Brown and Company, Boston y Toronto, 1977.
- KATZES, STEPHEN D., ED., *American Diplomacy in a New Era*, University of Notre Dame Press, 1981.
- , *The Quest for Peace through Diplomacy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1967.
- , *Between Russia and the West*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1964.
- LIPPMANN, WALTER, *The Stakes of Diplomacy*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1917.
- MABLY, ABÉ GABRIEL BONNET DE, "Principes des négociations", *Collection complète des oeuvres de l'Abbé de Mably*, París, 1974-85.
- McJILLEX, GEORGE, *Envoy to the Middle World*, Harper & Row, Publishers, Nueva York, 1960.
- MACLACHLAN, DONALD, "The Death of Diplomacy", *The Twentieth Century*, 148, 889, febrero de 1951, 173-80.
- MACOMBER, WILLIAM, *The Angel's Game: A Handbook of Modern Diplomacy*, Stein and Day, Nueva York, 1975.
- MATTINGLY, GARRETT, *Renaissance Diplomacy*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1955 y Penguin Books, Nueva York, 1964.
- MOULAY, JOHN VISCOUNT, *On Compromise*, MacMillan and Company, Londres, 1923.
- MOWER, PAUL SCOTT, *Our Foreign Affairs: A Study in National Interest and the New Diplomacy*, E. P. Dutton and Company, Nueva York, 1924.
- NICOLSON, HAROLD G., *Diplomacy*, T. Butterworth, Londres, 1939 y Galaxy Books, Nueva York, 1954.

- , *The Evolution of Diplomatic Method*, Constable, Londres, 1954.
- ONICKEN, HERMAN, *Politik und Kriegführung*, Max Huber, Munich, 1928.
- PEARSON, LESTER B., *Diplomacy in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959.
- REDLICH, MARCELLUS D., *International Law as a Substitute for Diplomacy*, Independent Publishers Co., Chicago, 1928.
- REINSCH, PAUL S., *Secret Diplomacy*, Harcourt, Brace, and Company, Nueva York, 1922.
- ROCK, VINCENT P., *A Strategy of Interdependence*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1964.
- SCHELLING, THOMAS G., *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960 y Galaxy Books, Nueva York, 1963.
- SPANIER, JOHN, *American Foreign Policy Since World War II*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1983.
- THAYER, CHARLES W., *Diplomat*, Harper & Brothers, Nueva York, 1966.
- THOMPSON, DAVID MEYER, E. y BRIGGS, A., *Patterns of Peacemaking*, Kegan, Paul, Trench, Trubner and Company Ltd., Londres, 1945.
- WATSON, ADAM, *Diplomacy*, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1983.
- WELLESLEY, SIR VICTOR, *Diplomacy in Fetters*, Hutchinson and Company, Ltd., Londres, 1944.
- WILLITS, JOSEPH H., "Social Adjustments to Atomic Energy", *Proceedings of the American Philosophical Society*, 90, N° 1, Filadelfia, 1948, 48-52.
- WOODWARD, E. I., "The Old and the New Diplomacy", *The Yale Review*, 36, N° 3, primavera de 1947, 405-22.
- YENGIN, DANIEL, *Shattered Peace*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1977.
- YOUNG, GEORGE, *Diplomacy Old and New*, Swarthmore Press, Londres, 1921.
- ZANTMAN, I. WILLIAM y BERMAN, MAUREEN, R., *The Practical Negotiator*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1962.

# Glosario Histórico

## **Adams, John**

1735-1826. Segundo presidente de Estados Unidos (1797-1801). Fue uno de los comisionados para la paz en Francia en 1777; también uno de los gestores del Tratado de París (1783) que puso fin a la Guerra de Independencia en Norteamérica. Enviado a Gran Bretaña (1785-1788). Como presidente, Adams evitó una guerra con Francia mediante una política conciliatoria y moderada.

## **Adams, John Quincy**

1767-1848. Sexto presidente de Estados Unidos (1825-1829). Embajador en los Países Bajos (1794-1797) y en Prusia (1797-1801); senador en Estados Unidos (1803-1808); embajador en Rusia (1809-1814); colaboró en la redacción del Tratado de Gante (1814), que finalizó la guerra de 1812 con Gran Bretaña; embajador en Gran Bretaña (1815-1817). Como secretario de Estado (1817-1825), desempeñó un importante papel en la declaración de la Doctrina Monroe.

## **Alabama, Demandas del**

Demandas efectuadas por Estados Unidos contra Inglaterra a causa de los daños inferidos, durante la guerra civil norteamericana, a buques del Norte por el crucero confederado *Alabama*, que había sido construido y alistado en Inglaterra. Los reclamos tuvieron solución finalmente en 1871 por medio de un tribunal arbitral reunido en Ginebra.

## **Alejandro I**

Zar de Rusia (1801-1825). El fracaso de la invasión de Napoleón dejó a Alejandro como uno de los más poderosos monarcas de Europa. Inspirado por una extraña combinación de misticismo y reacción, fue el promotor de la Santa Alianza.

## **Alejandro el Grande**

Rey de Macedonia (336-323 a.C.). Mediante la conquista militar de Tracia, Iliria y Egipto, y la invasión de Persia y el norte de la India, Alejandro se convirtió en el amo virtual del Mediterráneo, centro de la civilización.

## **Angell, Norman**

1874-1967. Pacifista británico. Se hizo popular a través de su famoso libro, *Gran Ilusión* (1910), donde presentaba la tesis de que las guerras no compensan y llegaba a la inferencia de que si las naciones pudieran solamente darse cuenta de ello no habría más guerras.

## **Anglo-Boer, Guerra**

1899-1902. Guerra entre los británicos y los colonos de origen holandés (llamados boers) en África meridional.

## **Anibal**

General cartaginés; (247-182 a.C.), invadió Italia mediante el cruce de los Alpes durante la segunda guerra púnica (218-201 a.C.).

## **Augusto**

Hijo adoptivo y heredero de Julio César. Primer emperador romano (27 a.C.-14 d.C.) logró conquistar Italia, África, Cerdeña y Sicilia; se convirtió en el único gobernante del mundo romano después de la derrota de Antonio y Cleopatra en la batalla de Actium (31 a.C.).

- Austerlitz, Batalla de**  
En Austerlitz (actualmente en Checoslovaquia) Napoleón I derrotó en 1805 a los ejércitos rusos y austríacos. Considerada la más brillante de las victorias de Napoleón, esta batalla marcó la cúspide de su fortuna.
- Bacon, Francis (Visconde de St. Albans)**  
1561-1626. Filósofo inglés.
- Bahía de Cochinos**  
Parte de la costa sur de Cuba donde, en abril de 1961, un grupo de refugiados cubanos montó una fracasada invasión bajo los auspicios de Estados Unidos.
- Baldwin, Stanley**  
1867-1947. Dirigente conservador británico; Canciller del Tesoro (1922-1923); Primer Ministro (1923-1924, 1924-1929, 1935-1937).
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**  
Institución autónoma afiliada a las Naciones Unidas. Su función consiste en efectuar préstamos a las naciones miembro y a inversores extranjeros, a fin de facilitar las inversiones productivas, estimular el comercio exterior y cancelar las deudas internacionales.
- Barbarroja, Federico**  
Apodo de Federico I, Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico y Rey de Alemania (1152-1160).
- Barrère, Camille E. F.**  
1851-1940. Embajador francés en Italia (1897-1924).
- Barthou, Jean Louis**  
1862-1934. Estadista francés. Como ministro del Exterior (1934) trató de fortalecer las relaciones de Francia con Rusia, Gran Bretaña y la Pequeña Entente.
- Beard, Charles A.**  
1874-1948. Historiador y analista político norteamericano.
- Benes, Eduard**  
1887-1948. Estadista checoslovaco. Como Ministro de Relaciones Exteriores (1918-1935) y Primer Ministro (1921-1922), tuvo una amplia responsabilidad en la gestación de la Pequeña Entente y en la alianza checa con Francia. Fue electo presidente en 1935; se exilió después del Pacto de Munich (1938); encabezó un gobierno provisional durante la segunda guerra mundial; reelecto presidente en 1946, renunció poco después del golpe de Estado comunista de 1948.
- Bentham, Jeremy**  
1748-1832. Filósofo y jurista inglés; fundador de la escuela utilitarista.
- Berlín, Congreso de**  
1878. Convocado por los firmantes del Tratado de París (1866), con el que finalizó la guerra de Crimea, para reconsiderar los términos del Tratado de San Stefano, impuesto por Rusia al Imperio Otomano a principios de 1878.
- Beveridge, Albert J.**  
1862-1927. Senador norteamericano (1898-1911) y biógrafo de John Marshall. Su fama como político radica en el apoyo que hizo del imperialismo en la política internacional y al movimiento progresista en los asuntos internos.
- Bismarck, Otto von**  
1815-1898. Estadista alemán. Primer Ministro de Prusia (1862-1871) y Canciller de Alemania (1871-1890); unificó Alemania bajo la conducción prusiana e hizo del Imperio Alemán una de las grandes potencias.
- Bohlen, Charles E.**  
1904-1957. Diplomático norteamericano. Embajador en la Unión Soviética (1953-1957).
- Bollingbroke, Henry St. John, primer visconde de**  
1658-1751. Escritor y estadista conservador inglés.
- Borbones**  
Familia real, originada en Francia, con ramas que gobernaron España, las Dos Sicilias y Parma; en Francia gobernaron desde fines del siglo XVI hasta 1848, con excepción del período que va desde la Revolución Francesa hasta la conclusión de la era napoleónica.
- Bose, Subhas Chandra**  
1897-1945. Nacionalista indio, encarcelado por los británicos durante la segunda guerra mundial debido a sus simpatías por el Eje. Escapó a Alemania y encabezó el "Gobierno Provisional de la India", respaldado por los japoneses.
- Boxers, Rebelión de los**  
1900. Violentos ataques contra extranjeros y cristianos en China (especialmente en Pekín), perpetrados por una organización militarizada antiextranjera conocida como los Boxers.
- Briand Kellog, Pacto**  
Tratado, conocido también como Pacto de París, firmado en 1928 por Estados Unidos y otras 43 naciones, por el cual los signatarios se comprometían a renunciar a la guerra como instrumento de política nacional y a buscar la solución de las disputas internacionales sólo por medios pacíficos. Fue obra principalmente del secretario de Estado norteamericano Kellog y del ministro francés de Relaciones Exteriores Briand.
- Bright, John**  
1811-1889. Miembro del Parlamento británico. Denodado defensor liberal del movimiento reformista de la clase media en Inglaterra.
- Bryce, James**  
1838-1922. Historiador inglés, estadista, diplomático y jurista. Conoció principalmente en Estados Unidos por su clásico estudio de la sociedad y la política norteamericanas, *The American Commonwealth* (1888) y su desempeño como embajador en Estados Unidos (1907-1913).
- Buen Vecino, Política del**  
Frases con la que el presidente Franklin Delano Roosevelt caracterizó su política, iniciada durante la administración del presidente Hoover, de evitar la intervención armada en América Latina, favoreciendo un programa de cooperación amistosa.
- Bukharin, Nikolai I**  
1888-1938. Comunista ruso; jefe teórico del partido después de la muerte de Lenin; miembro del Politburó; ejecutado durante las purgas de 1938.
- Burke, Edmund**  
1729-1797. Estadista británico y filósofo político del conservadurismo ilustrado.
- Burns, John**  
1858-1943. Socialista británico y miembro del Parlamento (1882-1918).
- Calhoun, John C.**  
1782-1850. Estadista y filósofo político norteamericano. Defensor de los plantadores aristocráticos del Sur y autor de la teoría constitucional de la invalidación; secretario de Guerra (1817-1825); vicepresidente (1825-1829); secretario de Estado (1844-1845).
- Cambon, Jules M.**  
1845-1935. Diplomático francés; hermano de Pierre Paul Cambon. Embajador en los Estados Unidos durante la guerra hispano-americana, en España (1902-1907), y en Alemania (1907-1914).

- Cambon, Pierre Paul**  
1843-1924. Diplomático francés; hermano de Jules Cambón. Como embajador en Inglaterra (1898-1920) contribuyó a crear la Entente Cordial (1904) y al acuerdo anglo-ruso de 1907, e incitó a Inglaterra a entrar en la Primera Guerra Mundial.
- Canning, George**  
1770-1827. Estadista británico; primer ministro (1827), secretario de Asuntos Exteriores (1807-1808, 1822-1827).
- Carlomagno**  
Emperador de Occidente (800-814); rey de los francos (768-814).
- Carlos II**  
Rey de Inglaterra, Escocia e Irlanda (1680-1685).
- Carlos V**  
Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico (1519-1558) y (como Carlos I) rey de España (1516-1556).
- Carlos VIII**  
Rey de Francia (1483-1498). Invadió Italia en 1494; obligado a retirarse por la liga que comprendía a Fernando V de España, el emperador Maximiliano I de Alemania, el papa Alejandro VI y los gobernantes de Milán y Venecia.
- Carta del Atlántico**  
Declaración de principios generales, firmada por el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill en agosto de 1941, fijando desde entonces la política nacional de Estados Unidos y Gran Bretaña con respecto al mundo de la postguerra; incluía principios de autodeterminación nacional, oposición a la agresión, desarme e igualdad de acceso al comercio y a las materias primas.
- Cartaginesa, Paz**  
Destrucción de Cartago efectuada por Roma en 146 a.C. al finalizar la tercera guerra púnica (149-146 a.C.).
- Castlereagh, Robert Stewart, Marqués de Londonderry, Vizconde**  
1769-1822. Estadista conservador británico. Secretario de Guerra (1805, 1807-1809); secretario de Asuntos Exteriores (1811-1822).
- Catalina la Grande (Catalina II)**  
Zarina de Rusia (1762-1796). Expandió y fortaleció el imperio ruso, principalmente a expensas de Turquía.
- Catón (el Mayor)**  
234-149 a.C. Estadista romano, enemigo implacable de Cartago; su influencia ayudó a provocar la tercera guerra púnica.
- Catorce Puntos**  
Fórmula del presidente Woodrow Wilson referida a los objetivos Aliados y a un programa general de paz, que fuera presentado en el mensaje al Congreso del 8 de enero de 1918.
- Cavour, Camillo B.**  
1810-1861. Estadista italiano, primer ministro de Cerdeña (1852-1859, 1860-1861); llevó a cabo la unificación política de Italia.
- César, Julio**  
100-44 a.C. Estadista y general romano, fundador del imperio romano.
- Clausewitz, Karl von**  
1780-1831. General prusiano y escritor de temas de estrategia militar. Su obra maestra, *Von Krieg*, tuvo una gran influencia tanto en la táctica como en la estrategia de la teoría de la guerra.

- Clemenceau, George**  
1841-1929. Estadista francés, Primer Ministro en dos ocasiones (1906-1909, 1917-1919). En la Conferencia de Paz de París se opuso a Woodrow Wilson.
- Cobden, Richard**  
1804-1865. Estadista inglés, líder del movimiento reformista liberal; especialmente interesado en la promoción del libre comercio.
- Colembó, Plan de**  
Proyecto de la Comunidad Británica de Naciones, fijado en 1951, para el desarrollo económico cooperativo en el sur y sureste de Asia.
- Comisión Internacional del Danubio**  
Establecida por el Tratado de Versalles (1919) para administrar la sección internacionalizada de este río; repudiada por Alemania en 1939 y disuelta en 1940.
- Comunidad Europea de Defensa**  
Abortada propuesta acordada hacia 1952 por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, con la intención de crear una fuerza defensiva común.
- Confederación del Rin**  
Liga de príncipes alemanes formada en 1806 bajo el protectorado de Napoleón I.
- Consejo de Administración Fiduciaria**  
Inspecciona los mandatos de los territorios aún no independientes, conforme a la Carta de las Naciones Unidas; está integrado por miembros administradores de los territorios en fideicomiso e igual número de miembros de otras naciones (incluyendo siempre a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad).
- Consejo de Europa**  
Grupo internacional creado en 1949 por representantes de Gran Bretaña, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Dinamarca, Irlanda e Italia; en 1950 se le unieron Grecia y Turquía. El Consejo tiene como propósito, mediante las tareas del Comité de Ministros del Exterior y la Asamblea Consultiva, alcanzar a formar una federación europea.
- Consejo Económico y Social**  
Órgano de Naciones Unidas, cuya función es la investigación de cuestiones sociales y económicas e informar de sus tareas a la Asamblea General y otros órganos de Naciones Unidas.
- Corea, Guerra de**  
Iniciada con el ataque de Corea del Norte a Corea del Sur (junio de 1950) a través del paralelo de 38°, la línea divisoria de postguerra fue fijada por un acuerdo entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Las fuerzas de Naciones Unidas, bajo el comando de Estados Unidos, se unieron a las de Corea del Sur después que aquellas aprobaron una resolución (25 de junio) imputando a Corea del Norte la ruptura de la paz y demandándole la cesación de hostilidades y el retiro de sus fuerzas. Chinos comunistas se unieron a Corea del Sur en noviembre de 1950, cuando fuerzas de Naciones Unidas se aproximaron a la frontera de Manchuria. En 1951, la línea de combate estaba nuevamente estabilizada en el paralelo 38. En julio de 1953 se concluyó un armisticio.
- Cornille, Pierre**  
1606-1684. Dramaturgo francés.
- Crimea, Guerra de**  
1854-1856. Guerra en la que Francia, Gran Bretaña, Turquía y Cerdeña se aliaron contra Rusia. El Tratado de París (1856), con el que finalizó el conflicto, colocó a los principados del Danubio bajo la garantía conjunta de las grandes potencias neutralizando el Mar Negro y comprometiéndose los signatarios a respetar la independencia e integridad territorial de Turquía.
- Crucé, Emeric**  
1590-1648. En *Le Nouveau Cynée* (1623) Crucé imaginó un consejo de embajadores, representantes de todos los monarcas y repúblicas soberanas, quienes juzga-

rian las disputas internacionales mediante el voto mayoritario, haciendo obligatorias sus decisiones.

#### Cuatro Libertades

En su mensaje al Congreso proponiendo el Préstamo y Arriendo (6 de enero de 1941), el presidente Franklin D. Roosevelt afirmó que estas cuatro libertades debían reinar en todo el mundo: de palabra, de cultos, contra la miseria, y contra el miedo.

#### Chaco, Guerra del

1932-1935. Guerra entre Bolivia y Paraguay por la posesión del territorio del Chaco.

#### Chamberlain, Joseph

1836-1914. Estadista británico. Como secretario de Colonias (1895-1903) abogó por la expansión colonial, su consolidación y reforma.

#### Chamberlain, Neville

1869-1940. Estadista inglés; hijo de Joseph Chamberlain. Como Primer Ministro (1937-1940) fue el principal defensor de la política de "apaciguamiento" hacia el Eje; se vio obligado a renunciar después de la derrota británica en Noruega (abril de 1940).

#### Chesterfield, Philip Dormer Stanhope, 4.º Conde de

1694-1773. Estadista y escritor inglés.

#### Churchill, Winston L. S.

1874-1965. Estadista y escritor británico. Primer Lord del Almirantazgo (1911-1915, 1939-1940); tuvo varios puestos de gabinete antes y después de la primera guerra mundial; Primer Ministro (1940-1945, 1951-1955).

#### Demóstenes

384-322 a.C. El más grande de los oradores griegos; previno a los atenienses en sus Filípicas (351, 344, 341, a.C.) acerca de la amenaza de Filipo II de Macedonia, quien conquistó Grecia en 338 a.C.

#### Descartes, René

1596-1650. Filósofo francés.

#### Diderot, Denis

1713-1784. Filósofo y hombre de letras francés.

#### Disraeli, Benjamin (Conde de Beaconsfield)

1804-1881. Estadista y escritor británico; Primer Ministro (1867-1868, 1874-1880). Revitalizó el partido conservador con una doble política de imperialismo y reforma democrática.

#### Enrique II

Rey de Francia (1547-1559); continuó la lucha de su padre, Francisco I, contra el Emperador Carlos V y su hijo, Felipe II de España.

#### Enrique VIII

Rey de Inglaterra (1509-1547).

#### Estoicos

Adherentes a la filosofía del estoicismo, fundada por Zenón a comienzos del siglo III a.C.

#### Eugenio de Savoia

1663-1736. El más grande conductor militar de su tiempo y gran estadista al servicio de Austria.

#### FAO

Siglas de las palabras inglesas *Food and Agriculture Organization*. Véase *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*.

#### Federico II (Federico el Grande)

Rey de Prusia (1740-1786). Mediante sus brillantes tácticas militares, especialmente en la guerra de la Sucesión de Austria (1740-1748) y en la guerra de los Siete Años (1756-1763), hizo de Prusia la mayor potencia militar de Europa.

#### Felipe II

Rey de España, Nápoles y Sicilia (1556-1598) y (como Felipe I) rey de Portugal (1580-1598). La política exterior de Felipe II estuvo dirigida a preservar la hegemonía española en el continente europeo y asegurar el triunfo de la Iglesia Católica sobre la herejía. Empezó la desastrosa expedición contra Inglaterra, que acabó con la derrota de la Armada española en 1588.

#### Fénelon, François

1651-1715. Teólogo y escritor francés; arzobispo de Cambrais.

#### Fichte, Johann Gottlieb

1762-1814. Filósofo alemán.

#### Foch, Ferdinand

1851-1929. Mariscal de Francia; desde marzo de 1918, jefe del Mando Unificado Aliado durante la primera guerra mundial.

#### Fondo Monetario Internacional

Organización autónoma, afiliada desde 1947 a las Naciones Unidas; coopera estrechamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; presenta planes a fin de facilitar el comercio internacional, reducir desigualdades en el intercambio, y estabilizar el valor de la moneda.

#### Francisco I

Rey de Francia (1515-1547).

#### Francisco II

Último emperador del Sacro Imperio Romano Germánico (1792-1806); primer emperador de Austria (como Francisco I, 1804-1835); rey de Bohemia y Hungría (1792-1835).

#### Franklin, Benjamin

1706-90. Estadista norteamericano, impresor, científico y escritor. Uno de los más grandes diplomáticos de la Revolución Norteamericana y de la nueva nación; desempeñó un importante papel en la obtención del reconocimiento francés de la nueva república (1778) y en las negociaciones de paz con Gran Bretaña en 1782.

#### Freeport, Sir Andrew

Uno de los caracteres creados por Richard Steele y Joseph Addison como intérpretes de sus opiniones sobre los asuntos cotidianos en el diario inglés *Spectator*, publicadas a principios del siglo XVIII.

#### Gaulle, Charles de

1890-1970. General y estadista francés. En la segunda guerra mundial se opuso al armisticio franco-alemán de 1940, huyó a Inglaterra y se convirtió en el líder de los combatientes franceses y del gobierno provisional francés. En la postguerra fue dirigente del partido nacionalista-derechista R.P.F. (*Rassemblement du Peuple Français*), y en 1958 fue electo presidente de la Quinta República.

#### Génova, República de

Potencia marítima italiana, que alcanzó la cima de su fuerza en el siglo XIV. Fue anexada a Francia en 1805 y unificada con el reino de Cerdeña en 1815.

#### Goethe, Johann Wolfgang von

1749-1832. Poeta alemán, dramaturgo y novelista.

#### Gogol, Nikolai V.

1809-1852. Novelista y dramaturgo ruso.

- Gran Garrote, Política del**  
Caracterización del ejercicio vigoroso del poder nacional, derivado de un famoso aforismo del presidente Theodore Roosevelt: "Había suavemente, pero lleva contigo un gran garrote".
- Grey, Edward, Primer visconde**  
1783-1833. Estadista británico. Como secretario de Relaciones Exteriores (1805-1816) jugó un importante papel en la formación de la Triple Entente.
- Grotius, Hugo**  
1583-1645. Jurista y humanista holandés, "padre" del derecho internacional. Escribió el primer texto sistematizado de derecho internacional (*De jure belli ac pacis*).
- Guicciardini, Francesco**  
1483-1540. Historiador y diplomático italiano. Seguidor de Maquiavelo. Guicciardini es principalmente conocido por su historia del período de las guerras Italianas (1492-1534).
- Guillermo II**  
1859-1941. Emperador alemán (1888-1918).
- Guillermo III**  
1650-1702. Rey de Inglaterra, Escocia e Irlanda (1689-1702).
- Guillermo el Conquistador (Guillermo III)**  
1027-1067. Rey de Inglaterra (1066-1067).
- Guzot, François**  
1787-1874. Historiador y estadista liberal francés.
- Gustavo Adolfo**  
1594-1632. Rey de Suecia; líder de los protestantes en la guerra de los Treinta Años.
- Hamilton, Alexander**  
1757-1804. Estadista norteamericano. Delegado en la Convención Constituyente Federal donde puso el énfasis en la proposición de un gobierno centralizado; autor, junto con Madison y Jay, de *Federalist Papers*. Como secretario del Tesoro y líder del partido Federalista durante la administración de Washington, Hamilton ejerció gran influencia tanto sobre los asuntos exteriores como sobre los fiscales.
- Habsburgo**  
Casa reinante de Austria desde 1282 a 1918; de ella se eligieron los emperadores del Sacro Imperio Romano Germánico de 1438 a 1806.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich**  
1770-1831. Filósofo alemán.
- Hilferding, Rudolph**  
1877-1941. Socialista y economista alemán; ministro de Finanzas (1923, 1928-1929).
- Hobbes, Thomas**  
1588-1679. Filósofo inglés.
- Hull, Cordell**  
1871-1955. Secretario de Estado norteamericano (1933-1944).
- Instituto Internacional de Agricultura**  
Fundado en 1905, con el objeto de recopilar y difundir conocimientos relativos a la agricultura.
- Isabel I**  
Reina de Inglaterra (1558-1603).

- James, William**  
1842-1910. Filósofo y psicólogo norteamericano.
- Jay, John**  
1745-1829. Presidente del Congreso Continental (1778); ministro plenipotenciario en España en una misión en busca de ayuda y reconocimiento (1778); uno de los comisionados a las negociaciones de paz con Gran Bretaña. Autor, junto con Hamilton y Madison, de *Federalist Papers*. Secretario de Asuntos Exteriores (1784-1789); primer presidente de la Suprema Corte (1789-1795). En 1794 concluyó el Tratado Jay con Inglaterra, solucionando dificultades surgidas de violaciones del Tratado de París (1763).
- Jefferson, Thomas**  
1743-1826. Tercer presidente de Estados Unidos (1801-1809). Autor de la Declaración de la Independencia; gobernador de Virginia; sirvió en el Congreso Continental; sucedió a Franklin como ministro en Francia (1785); secretario de Estado (1790-1793).
- Jorge III**  
Rey de Gran Bretaña e Irlanda (1760-1820).
- Jorge VI**  
Rey de Gran Bretaña (1936-1952).
- Juan de Salisbury**  
1115-1180. Filósofo escolástico inglés.
- Kant, Immanuel**  
1724-1804. Filósofo alemán.
- Kautsky, Karl Johann**  
1854-1938. Principal teórico austroalemán del socialismo.
- Kennan, George G.**  
1904. Diplomático e historiador norteamericano. Embajador en la Unión Soviética (1952).
- La Haya, Convenciones de**  
Tratados, firmados por Estados Unidos y otras grandes potencias, resultantes de las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907. Provetan de un así llamado Tribunal Permanente de Arbitraje, definían las leyes y usos de la guerra terrestre, derechos y obligaciones de los neutrales, etc.
- Laval, Pierre**  
1883-1945. Político francés; Primer Ministro (1931-1932, 1935-1936); dictador virtual del gobierno de Vichy bajo Pétain (1942-1945). Después de la segunda guerra mundial fue ejecutado por colaboracionismo con los alemanes.
- Lenin, V. I.**  
1870-1924. Revolucionario y estadista ruso; fundador del bolchevismo, la Tercera Internacional y la Unión Soviética.
- Leopoldo I**  
Rey de Bélgica (1831-1865).
- Leopoldo II**  
Rey de Bélgica (1865-1909).
- Locarno, Tratados de**  
1925. Incluyen un tratado de garantía mutua de las fronteras franco-alemana y germano-belga (firmado por Alemania, Francia y Bélgica, con Gran Bretaña e Italia como garantes), varios tratados de arbitraje, y un tratado franco-polaco y franco-checoslovaco para la asistencia mutua en caso de un ataque por Alemania. Dieron lugar a un breve período de buena voluntad internacional, conocido como el "espíritu de Locarno".
- Locke, John**  
1632-1704. Filósofo inglés.



- Long, Huey**  
1893-1935. Gobernador de Luisiana (1928-1931); senador (1931-1935).
- Love, Alfred Henry**  
1830-1913. Pacifista norteamericano.
- Luis XIV**  
Rey de Francia (1643-1715).
- Luis XV**  
Rey de Francia (1715-1774).
- Luis XVI**  
Rey de Francia (1774-1792).
- Luxemburgo, Rosa**  
1870-1919. Marxista alemana; fundó el partido Espartaquista durante la primera guerra mundial y ayudó a su transformación en el Partido Comunista Alemán.
- Lloyd George, David (Primer conde de Dwyfor)**  
1863-1945. Estadista británico. Primer Ministro durante la primera guerra mundial.
- Macedónico, Imperio**  
Alcanzó la cima de su poderío durante el reinado de Alejandro el Grande en el siglo III a.C.; derrotado, dividido y anexionado por Roma en la segunda y primera centuria a.C.
- Machiavelli, Niccolò**  
1469-1527. Filósofo político y estadista italiano.
- Madison, James**  
1751-1836. Autor, junto con Hamilton y Jay, de *Federalist Papers*; secretario de Estado (1801-1808) durante el gobierno de Jefferson, a quien sucedió en la presidencia (1809-1817).
- Maginot, Lina**  
Sistema de fortificaciones a lo largo de la frontera oriental de Francia; recibió su nombre por André Maginot, ministro francés de Guerra (1922-1924, 1929-1931), quien comenzó su construcción. Considerada inexpugnable, la línea íntegra se convirtió en algo inútil cuando los alemanes decidieron abrirse paso en Sedan, con lo que iniciaron la invasión de Francia en 1940.
- Mahan, Alfred Thayer**  
1840-1914. Historiador norteamericano, oficial naval y editor; formuló una doctrina del poder naval, la que ejerció gran influencia en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Japón y Rusia.
- Maria Teresa**  
Emperatriz de Austria-Hungría (1740-1780).
- Marx, Karl**  
1818-1883. Economista alemán y filósofo social, quien asentó los fundamentos teóricos del socialismo moderno.
- Mazarino, Jules**  
1602-1661. Estadista francés; cardenal de la Iglesia Católica Romana; Ministro Preponderante (1643-1661) en el primer período del reinado de Luis XIV.
- Mediatización**  
El acto por el cual la relación "inmediata" existente en el Sacro Imperio Romano Germánico entre un Estado y el Imperio se transformó en una relación "mediata" a través de la intercesión de un Estado superior, el que representó desde entonces al Estado mediatizado en sus relaciones con el Imperio.

- Mensaje de Despedida**  
1796. Consejos del presidente George Washington a sus compatriotas al retirarse del cargo cuando concluyó su segundo gobierno.
- Metternich, Príncipe Klemens von**  
1773-1859. Ministro austriaco de Relaciones Exteriores (1809-1821), Canciller (1821-1848), tuvo una destacada participación en la conformación de la diplomacia europea durante las guerras napoleónicas y fue el estadista conductor de Europa de 1815 a 1848.
- Mill, John Stuart**  
1806-1873. Filósofo y economista inglés.
- Mohamed II**  
1429-1481. Sultán otomano (1451-1481); completó la conquista del imperio bizantino; fundador del Imperio otomano.
- Morley, John, Vizconde Morley de Blackburn**  
1838-1923. Estadista liberal inglés; hombre de letras.
- Munich, Acuerdos de**  
Setiembre de 1938. Marcaron el momento cumbre de la política de "apaciguamiento". Inglaterra, representada por Neville Chamberlain, y Francia, en la persona de Edouard Daladier, se plegaron a las exigencias de Hitler y permitieron que Alemania ocupara los Sudetes en Checoslovaquia. Aunque Francia y Gran Bretaña garantizaron los nuevos límites, ninguno de ellos actuó cuando Hitler tomó toda Checoslovaquia en marzo de 1939.
- Nacionalsocialistas**  
Miembros del Partido Nacionalsocialista de los Trabajadores Alemanes (abreviado bajo el término "nazis"), fundado después de la primera guerra mundial y conducido por Hitler.
- Napoleón I**  
1769-1821. Emperador de Francia (1804-1815).
- Napoleón III**  
1808-1873. Emperador de Francia (1852-1870); sobrino de Napoleón I. Como presidente de la Segunda República, después de la revolución de 1848, se convirtió en dictador y luego en Emperador; abdicó después de ser derrotado en la guerra franco-prusiana (1870-1871).
- Napoleónicas, Guerras**  
1796-1815. Guerras sostenidas por Francia —bajo la conducción militar y política de Napoleón I— contra Inglaterra, Austria, Prusia, Rusia y otros países europeos en diversas ocasiones y en distintas combinaciones. Concluyeron con la derrota de Napoleón en Waterloo.
- Nehru, Jawaharlal**  
1889-1964. Líder del movimiento independentista indio; presidente del Congreso Nacional Indio desde 1929; primer ministro de la India independiente, 1947-1964.
- Nietzsche, Friedrich Wilhelm**  
1844-1900. Filósofo alemán.
- North, Frederick North, 7.º barón**  
1732-1792. Primer ministro inglés (1770-1792).
- Nueve Potencias, Tratado de las**  
1922. Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y otros seis miembros de la Conferencia de Washington se comprometieron a respetar "la soberanía, la independencia y la integridad territorial y administrativa de China", y a mantener el principio de "Puerta abierta".
- Nüremberg, Juicios de**  
1945-1947. Juicios seguidos a los jefes nazis acusados de "crímenes de guerra", por un Tribunal Militar Internacional instalado en Nüremberg, Alemania.
- Nye, Comité**  
Comité del Senado de Estados Unidos (1934-1936), encabezado por el senador Gerald P. Nye (Dakota del Norte) y formado para investigar las actividades de los banqueros y los fabricantes de municiones durante la primera guerra

mundial. Le interesó principalmente el comprobar que quienes fueron los beneficiados con la guerra habían sido los responsables de la intervención norteamericana. La popularidad de esta tesis se reflejó en la legislación neutralista de 1935-1937.

#### Organización Internacional de Pesas y Medidas

Organización intergubernamental establecida en 1875 a fin de uniformar las pesas y medidas. Afiliada a las Naciones Unidas desde 1949.

#### Organización de Aviación Civil Internacional

Afiliada a las Naciones Unidas; creada en 1947. Proyectada para expandir el comercio aéreo internacional y hacerlo más seguro y económico.

#### Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Más conocida por su sigla inglesa, FAO, fue establecida en 1946 con el objetivo de mejorar las condiciones de la vida rural, impulsar la producción y la distribución agrícola y elevar el nivel de alimentación.

#### Organización Mundial de la Salud

Organismo especializado de las Naciones Unidas, establecido en 1948. Su objetivo es "la obtención de un mayor nivel sanitario para todos los pueblos".

#### Pacto de la Liga de Naciones

Estatutos de la Liga de Naciones.

#### Palmélogue, Maurice

1848-1944. Diplomático y escritor francés; embajador en Rusia (1914-1917).

#### Palmerston, Henry John Temple, 3.º visconde

1784-1865. Secretario del Exterior británico (1830-1841); Primer Ministro (1855-1858).

#### París, Tratado de

1856. Véase Crimea, Guerra de

#### Pedro el Grande (Pedro I)

Zar de Rusia (1683-1725); fundador del moderno Estado ruso.

#### Peel, Sir Robert

1788-1850. Secretario del Interior británico (1822-1827); Primer Ministro (1834-1835; 1841-1846).

#### Penn, William

1644-1718. Cuáquero inglés; fundador de Pennsylvania. En su *Ensayo hacia la paz presente y futura de Europa* (1693), Penn presentó la idea de una liga de naciones cuyas disputas podrían solucionarse mediante un tribunal internacional de arbitraje.

#### Pequeña Entente

Tratados de alianza, concluidos en 1920 y 1921, entre Checoslovaquia, Rumanía y Yugoslavia para la defensa común del statu quo de 1919.

#### Pitt (el joven), William

1759-1806. Estadista inglés; Primer Ministro (1783-1801, 1804-1806).

#### Potsdam, Acuerdos de

Resultados de una conferencia (1945) entre Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña en Potsdam, Alemania. Transferió la autoridad principal en Alemania a los mandos de ocupación norteamericanos, rusos, británicos y franceses y al Consejo Aliado de Control; formuló los términos de la desnazificación, desmilitarización y democratización bajo los que se debía conducir a Alemania. Emitió, con la participación de China, un ultimátum de rendición al Japón.

#### Froudhon, Pierre J.

1809-1865. Filósofo social francés.

#### Protección Puerta abierta

Política de Estados Unidos hacia China, promulgada originalmente por el secretario de Estado John Hay en 1899 bajo la forma de notas enviadas a las grandes potencias solicitando la equiparación de derechos comerciales en China, y ampliada por una nota similar de 1900 en que apoyaba la independencia política y la integridad territorial de China.

#### Púnicas, Guerras

Guerras sostenidas entre Cartago (también llamado "Puni" por los romanos), quien controlaba el noroeste de África y el Mediterráneo occidental, y Roma. Primera guerra púnica: 264-241 a.C. Segunda guerra púnica: 218-201 a.C. Tercera guerra púnica: 149-146 a.C. Concluyeron con la destrucción de Cartago y el surgimiento de Roma como la mayor potencia del mundo occidental.

#### Quisling

Traidor o quintacolumnista. El término deriva de Vidkun Quisling, líder fascista noruego que ayudó a Alemania en la preparación de la conquista de Noruega en 1940 y fue nombrado Primer Ministro más tarde. Ejecutado en 1945.

#### Racine, Jean

1639-1690. Dramaturgo francés.

#### Reforma electoral

Tres leyes (1832, 1867, 1884) con las que se reformó el sistema electoral británico y amplió el derecho al voto.

#### Regensburg, Dieta de

Congreso permanente de los enviados de los príncipes del Sacro Imperio Romano Germánico (1663-1906).

#### Richelieu, Armand Jean du Plessis, duque de

1585-1642. Estadista francés; dirigió el gobierno como ministro (1624-1642) de Luis XIII; Cardenal de la Iglesia Católica Romana.

#### Robespierre, Maximilien Marie Isidore

1758-1794. Como líder de los jacobinos —un grupo extremista republicano— fue el instigador del reinado del Terror durante la revolución francesa y se convirtió en virtual dictador de Francia, antes de ser ejecutado.

#### Rousseau, Jean Jacques

1712-1778. Filósofo francés.

#### Rucellai, Bernardo

1449-1514. Historiador y diplomático italiano.

#### Ruso-finlandesa, Guerra

1939-1940. Comenzó con el ataque ruso a Finlandia (30 de noviembre de 1939); concluyó cien días después con el colapso de la resistencia finesa. Por el tratado de paz del 12 de marzo de 1940, Finlandia cedió a la URSS el istmo de Carelia, la ciudad de Viborg, una base naval y diversos territorios con una superficie total de 16.173 millas cuadradas y una población de 450.000 almas.

#### Sacro Imperio Romano Germánico

961-1806. Entidad política de Europa occidental concebida como una continuación del Imperio Romano, extinguido en 476. Subsistió hasta el siglo XVI como una comunidad europea, aunque las naciones de este continente no reconocieron su soberanía. Toda su importancia política desapareció virtualmente a resultas de la guerra de los Treinta Años (1618-1648) y fue disuelto en 1806.

#### Saint-Pierre, Charles I. C., abate de

1658-1743. Filósofo social francés. En su *Proyecto de paz perpetua* (1713) abogó por una corte internacional de arbitraje, la renuncia a la guerra y por una liga de Estados cristianos, unidos por una alianza perpetua de seguridad mutua.

#### Salisbury, Robert Arthur Talbot Gascoyne-Cecil, tercer marqués de

1830-1903. Secretario de Asuntos Exteriores británico bajo el gobierno de Disraeli (1878-1880); Primer Ministro (1885, 1886-1892, 1895-1902).

#### SAIT

Siglas de Strategic Arms Limitations Talks; negociaciones y acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética referidos a la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos y al armamento estratégico ofensivo.

#### Siete Años, Guerra de los

1756-1763. Guerra de alcance mundial librada en Europa, América del Norte y la India, entre Francia, Austria, Rusia, Sajonia, Suecia y (desde 1762) España por un lado, y Prusia, Gran Bretaña y Hannover por el otro; tuvo su origen en las rivalidades coloniales entre Francia e Inglaterra y en la lucha que por la supremacía en Alemania daban Austria y Prusia.

- Sombart, Werner**  
1863-1941. Economista y sociólogo alemán iniciado en el marxismo, tornóse luego fuertemente antimarxista y concluyó en al línea teórica del nacional socialismo.
- Spencer, Herbert**  
1820-1903. Filósofo inglés.
- Sternberg, Frits**  
1895-1963. Escritor marxista.
- Sucesión Española, Guerra de la**  
Véase *Utrecht, Tratado de*.
- Sully, Maximilien de Béthune**  
1560-1641. Estadista francés. Su Gran Proyecto fue un plan para la federación de todas las naciones cristianas.
- Sumner, William Graham**  
1840-1910. Sociólogo y economista norteamericano; profesor de ciencias políticas y sociales en la Universidad de Yale.
- Tacitus, Cornelius**  
c. 55-120. Historiador romano.
- Talleyrand, Charles Maurice de**  
1754-1838. Ministro francés de Relaciones Exteriores (1797-1799, 1800-1807, 1814-1815).
- Teherán, Conferencia de**  
Reunión que Roosevelt, Churchill y Stalin celebraron en 1943 en Teherán, Irán; en ella se lograron acuerdos sobre los alcances y la coordinación de los desembarcos en Francia así como de las operaciones contra Alemania.
- Tercera República Francesa**  
Perduró desde la derrota de Francia en la guerra franco-prusiana (1871) hasta la formación del gobierno de Vichy bajo la ocupación alemana en 1940.
- Thiers, Louis Adolphe**  
1797-1877. Estadista, periodista e historiador francés. Primer Ministro en tres ocasiones, primer Presidente de la Tercera República (1871-1873).
- Titulescu, Nicholas**  
1863-1941. Estadista rumano. Como Ministro de Relaciones Exteriores (1927-1936) defendió la política francesa de seguridad colectiva y fue uno de los arquitectos de la Pequeña Entente con Checoslovaquia y Yugoslavia.
- Tocqueville, Alexis de**  
1805-1859. Estadista francés, teórico político e historiador. Después de su visita a Estados Unidos en 1831 escribió *La Democracia en América* (1835-1840), un penetrante análisis de la naturaleza de la democracia norteamericana y de la democracia en general.
- Traiano**  
Emperador romano (98-117).
- Tratados Secundarios**  
Tratados concluidos después de la primera guerra mundial, por los cuales muchos de los Estados de Europa Central y Oriental se obligaban a proteger las minorías existentes dentro de sus fronteras, asegurándoles la libertad de practicar su religión, hablar sus propios idiomas y educar a sus hijos en su cultura minoritaria. La Liga de Naciones se hizo responsable por la vigencia de tales cláusulas.
- Treinta Años, Guerra de los**  
1618-1648. Guerra general europea, llevada a cabo principalmente sobre territorio alemán; fue, esencialmente, una guerra de los príncipes alemanes subordinados al Emperador y de las potencias extranjeras —Francia, Suecia, Dinamarca, Inglaterra— contra el Sacro Imperio Romano Germánico representado por los Habsburgo en Austria, Alemania, Italia, los Países Bajos y España, tanto como una guerra religiosa de protestantes contra católicos.
- Tribunal Permanente de Justicia Internacional**  
Conocido también como la Corte Mundial. Establecido en 1921, conforme con el Pacto de la Liga de Naciones, concluyó en 1945, cuando se transfirieron sus funciones a la Corte Internacional de Justicia establecida por la Carta de Naciones Unidas.
- Troppau, Congreso de**  
1820. Conferencia internacional convocada por Metternich, bajo los auspicios de la Santa Alianza, a fin de considerar los medios de suprimir los levantamientos liberales contra los reyes de Sicilia y España.
- Truman, Doctrina**  
Esbozada por el presidente Truman en un mensaje al Congreso (marzo de 1947) en apoyo al proyecto de ley de ayuda a Grecia y Turquía. La política que llegó a ser conocida como Doctrina Truman apela, en efecto, a la "contención" del comunismo mediante la concesión de ayuda a los gobiernos que tratan de repeler la "agresión totalitaria".
- Tucidides**  
c. 460-400. Historiador ateniense.
- Unión Europea de Pagos**  
Organización establecida en 1950 por miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica a fin de desarrollar y liberalizar el intercambio inter-europeo. La Unión, ahora reemplazada por el Acuerdo Monetario Europeo, permitió a sus miembros saldar sus cuentas con los otros Estados miembros mediante la utilización de cualquier moneda extranjera corriente para equilibrar sus deudas con cualquier otro país.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones**  
Creada para afirmar y fomentar la cooperación internacional en el progreso y uso racional de todos los medios de telecomunicación. Fue establecida en 1934 como una amalgama de la Unión Telegráfica Internacional, establecida en 1865, con la Unión Radiotelegráfica Internacional, formada en 1906.
- Unión Postal Universal**  
Establecida en 1875 con sede central en Berna, Suiza; en 1947 se convirtió en un organismo especializado de las Naciones Unidas.
- Unión Radiotelegráfica**  
Establecida en 1906; fusionada con la Unión Telegráfica Internacional para formar la actual Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Unión Telegráfica Internacional**  
Establecida en 1865, esta organización fue la primera unión pública internacional importante. Llegó a ser conocida como la Unión de Telecomunicaciones en 1934; actualmente es un organismo especializado de las Naciones Unidas.
- UNRRA**  
Siglas inglesas de United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación), fundada en 1945 para dar ayuda a los países asolados por la guerra; interrumpió sus operaciones en Europa en 1947; se disolvió en 1949.
- Urbano II**  
Papa (1088-1099).
- Utrecht, Tratado de**  
Concluyó la guerra de Sucesión Española (1701-1714) después de la derrota de Francia por Inglaterra en Holanda.
- Vattel, Eméric de**  
1714-1767. Filósofo y jurista suizo; autoridad sobresaliente en derecho internacional.

**Venecia, República de**

Una de las grandes potencias marítimas de los siglos XV y XVI, cuyos embajadores convirtieron a la diplomacia en un gran arte. Venecia se unió al reino de Italia en 1866.

**Verona, Congreso de**

1822. Última de las conferencias dispuestas por la Cuádruple Alianza; convocada para considerar las medidas a tomar con la revolución en España. El Congreso decidió, pese a la oposición del secretario de Relaciones Exteriores inglés, Canning, enviar un ejército francés a reprimir la revuelta.

**Versalles, Tratado de**

El tratado principal con que concluyó la primera guerra mundial.

**Victoria**

Reina de Inglaterra (1837-1901) y Emperatriz de la India (1876-1901).

**Vienna, Congreso de**

1814-1815. Conferencia de paz que siguió a las guerras napoleónicas, en la cual las grandes potencias —Austria, Rusia, Prusia, Gran Bretaña y Francia— acordaron las condiciones de los ajustes políticos y territoriales.

**Voltaire**

1694-1778. Filósofo y escritor francés.

**Wagram, Batalla de**

En Wagram, Austria, Napoleón I obtuvo en 1809 una de sus más brillantes victorias. Seis días después Austria se veía forzada a concluir un armisticio.

**Weber, Max**

1864-1920. El más influyente sociólogo alemán.

**Weimar, República de**

1919-1933. El Estado alemán que fuera establecido bajo una constitución democrática federal aprobada por una asamblea constitucional en la ciudad de Weimar.

**Wellington, Arthur Wellesley, primer duque de**

1769-1852. Militar y estadista británico. Comandante de los ejércitos británicos y aliados en las guerras contra Napoleón (1808-1815); ganó su más famosa victoria en Waterloo (1815); Primer Ministro (1828-1830); Secretario de Asuntos Exteriores (1834-1835).

**Westfalia, Paz de**

1648. Acuerdo general con que finalizó la guerra de los Treinta Años; concluyó el poder del Sacro Imperio Romano, con Francia emergiendo como la potencia predominante en Europa.

**Wilson, Woodrow**

1866-1924. Vigésimoséptimo presidente de Estados Unidos (1913-1921).

**Wolsley, Thomas**

1472-1530. Estadista inglés y cardenal de la Iglesia Católica Romana; Consejero Privado y Lord Canciller de Enrique VIII.

**Yalta (o Crimea), Acuerdos de**

Resultados de una reunión (1945) entre Roosevelt, Churchill y Stalin en Yalta, Crimea (URSS); el texto completo no fue revelado hasta 1947. En ella se fijaron los términos de la ocupación de Alemania; se prometía establecer una nueva Polonia sobre bases democráticas, obligándose además los firmantes a dar asistencia conjunta a los países liberados del dominio nazi, capacitándolos para establecer, mediante "elecciones libres", gobiernos "correspondientes al deseo del pueblo". Dio a conocer una fórmula para la votación de las grandes potencias en Naciones Unidas, y comprometió a la Unión Soviética a entrar en la guerra contra el Japón a cambio de la restitución de algunos territorios perdidos en la guerra ruso-japonesa (1904-1905), y a la operación conjunta chino-soviética en el ferrocarril chino-oriental.

# INDICE GENERAL

Prefacio .....	7
<i>Primera parte: TEORIA Y PRACTICA DE LA POLITICA INTERNACIONAL</i> .....	9
<b>1. Una teoría realista de la política internacional</b> .....	11
Seis principios de realismo político .....	12
<b>2. La ciencia de la política internacional</b> .....	27
Comprensión de la política internacional .....	27
Diferentes aproximaciones .....	27
Límites al entendimiento .....	29
Comprensión del problema de la paz internacional .....	35
<i>Segunda parte: LA POLITICA INTERNACIONAL COMO LUCHA POR EL PODER</i> .....	39
<b>3. Poder político</b> .....	41
¿Qué es el poder político? .....	41
Como medio para los fines de la nación .....	41
Su naturaleza: cuatro distinciones .....	42
La depreciación del poder político .....	47
Dos causas de la depreciación del poder político .....	51
La filosofía del siglo XIX .....	51
La experiencia norteamericana .....	52
La ciencia de la paz: una utopía contemporánea .....	54
<b>4. La lucha por el poder: política del statu quo</b> .....	63
<b>5. La lucha por el poder: imperialismo</b> .....	69
Lo que el imperialismo no es .....	69
Teorías económicas del imperialismo .....	73
Las teorías marxista, liberal y "demoníaca" .....	73
Diferentes tipos de imperialismo .....	78
Tres incentivos para el imperialismo .....	79
Tres metas del imperialismo .....	81
Tres métodos del imperialismo .....	83
Cómo detectar y enfrentar una política imperialista .....	89
El problema de la política: contención, concesión y temor .....	89

El problema de la determinación .....	94
<b>6. La lucha por el poder: la política de prestigio .....</b>	<b>99</b>
Ceremonial diplomático .....	100
Despliegue de la fuerza militar .....	105
Dos objetivos de la política de prestigio .....	107
Tres corrupciones de la política de prestigio .....	111
<b>7. El elemento ideológico en las políticas internacionales ...</b>	<b>115</b>
La naturaleza de las ideologías políticas .....	115
Ideologías típicas de las políticas exteriores .....	119
Ideologías del statu quo .....	119
Ideologías del imperialismo .....	121
Ideologías ambiguas .....	125
El problema del reconocimiento .....	128
<i>Tercera parte: EL PODER NACIONAL .....</i>	<i>131</i>
<b>8. La esencia del poder nacional .....</b>	<b>133</b>
¿Qué es el poder nacional? .....	133
Las raíces del nacionalismo moderno .....	136
Repliegue del nacionalismo: apariencia y realidad .....	137
Inseguridad personal y desintegración social .....	139
<b>9. Elementos del poder nacional .....</b>	<b>143</b>
Geografía .....	143
Recursos naturales .....	143
Alimentos .....	146
Materias primas .....	148
Capacidad industrial .....	153
Aprestos militares .....	156
Tecnología .....	156
Liderazgo .....	158
Cantidad y calidad de las Fuerzas Armadas .....	159
Población .....	160
Distribución .....	160
Tendencias .....	163
Carácter nacional .....	164

Su existencia .....	164
El carácter nacional ruso .....	166
<b>Moral nacional .....</b>	<b>171</b>
Su inestabilidad .....	171
La calidad de la sociedad y del gobierno como factores decisivos .....	174
La calidad de la diplomacia .....	177
La calidad del gobierno .....	181
El problema del equilibrio entre los recursos y la política .....	181
El problema del equilibrio entre los recursos .....	182
El problema del apoyo popular .....	183
Gobierno interno y política exterior .....	188
<b>10. Evaluación del poder nacional .....</b>	<b>191</b>
La tarea de evaluar .....	191
Errores típicos en la evaluación .....	194
El carácter absoluto del poder .....	194
El carácter permanente del poder .....	197
La falacia del factor único .....	200
<i>Cuarta parte: LIMITACIONES AL PODER NACIONAL: EL EQUILIBRIO DEL PODER .....</i>	<i>207</i>
<b>11. El equilibrio del poder .....</b>	<b>209</b>
El equilibrio social .....	210
El equilibrio del poder como concepto universal .....	210
El equilibrio del poder en la política interna .....	212
Dos modelos principales del equilibrio del poder .....	215
El modelo de la oposición directa .....	215
El modelo de la competencia .....	217
Corea y el equilibrio del poder .....	219
<b>12. Diferentes métodos del equilibrio del poder .....</b>	<b>221</b>
Divide y gobierna .....	221
Compensaciones .....	222
Armamentos .....	223
Alianzas .....	224
La naturaleza general de las alianzas .....	224
Alianzas versus dominio mundial .....	230
Alianzas versus contraalianzas .....	232

El sostenedor del equilibrio .....	237	La naturaleza general del derecho internacional .....	323
<b>13. La estructura del equilibrio del poder .....</b>	<b>243</b>	La función legislativa en el derecho internacional .....	327
Sistemas dominantes y dependientes .....	243	Su carácter descentralizado .....	327
Cambios estructurales en el equilibrio del poder .....	245	Interpretación y fuerza coactiva .....	330
<b>14. Evaluación del equilibrio del poder .....</b>	<b>247</b>	La función judicial en el derecho internacional .....	333
La incertidumbre del poder .....	248	Jurisdicción compulsiva .....	334
La irrealidad del equilibrio del poder .....	253	Tribunales internacionales .....	338
El equilibrio del poder como ideología .....	257	El efecto de las decisiones judiciales .....	340
La insuficiencia del equilibrio del poder .....	259	La imposición del derecho internacional .....	342
Influencia limitadora del consenso moral .....	259	Su carácter descentralizado .....	342
Consenso moral del moderno sistema estatal .....	263	Tratados de garantía .....	344
<b>Quinta parte: LIMITACIONES DEL PODER NACIONAL: MORAL INTERNACIONAL Y OPINION PUBLICA MUNDIAL .....</b>	<b>267</b>	Seguridad colectiva .....	347
<b>15. La moral, las costumbres y el derecho como limitaciones al poder .....</b>	<b>269</b>	Artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones .....	347
<b>16. Moral internacional .....</b>	<b>275</b>	Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas .....	351
La protección de la vida humana .....	276	<b>19. La soberanía .....</b>	<b>361</b>
Protección de la vida humana en tiempos de paz .....	276	La naturaleza genérica de la soberanía .....	361
Protección de la vida humana durante la guerra .....	280	Los sinónimos de la soberanía: independencia, igualdad, unanimidad .....	364
La condena moral de la guerra .....	282	Lo que la soberanía no es .....	366
Moral internacional y guerra total .....	284	Cómo se pierde la soberanía .....	367
Moral universal versus universalismo nacionalista .....	287	El voto mayoritario en los organismos internacionales ...	372
Ética personal de la aristocracia internacional .....	288	¿Es divisible la soberanía? .....	375
Destrucción de la moral internacional .....	291	<b>Séptima parte: LA POLITICA INTERNACIONAL EN EL MUNDO CONTEMPORANEO .....</b>	<b>381</b>
Destrucción de la sociedad internacional .....	294	<b>20. La nueva fuerza moral del universalismo nacionalista .....</b>	<b>383</b>
Triunfo del nacionalismo sobre el internacionalismo .....	296	Nacionalismo, viejo y nuevo .....	383
Transformación del nacionalismo .....	298	La lucha por la mente del hombre .....	386
Derechos humanos y moral internacional .....	302	Tres principios de la propaganda .....	387
<b>17. La opinión pública mundial .....</b>	<b>309</b>	<b>21. El nuevo equilibrio del poder .....</b>	<b>395</b>
La unidad psicológica del mundo .....	311	Inflexibilidad del nuevo equilibrio del poder .....	395
La ambigüedad de la unificación tecnológica .....	312	Reducción numérica de las grandes potencias .....	395
La barrera del nacionalismo .....	315	La bipolaridad del poder .....	397
<b>Sexta parte: LIMITACIONES DEL PODER NACIONAL: EL DERECHO INTERNACIONAL .....</b>	<b>321</b>	La tendencia hacia un sistema de dos bloques .....	398
<b>18. Los principales problemas del derecho internacional .....</b>	<b>323</b>	La desaparición del mediador .....	399
		El problema de una "tercera fuerza" .....	400

Desaparición de la frontera colonial .....	402	Una fuerza policlaca internacional .....	503
La revolución colonial .....	406	25. El arreglo judicial .....	507
La declinación de Occidente .....	408	La naturaleza de la función judicial .....	507
Potencialidad del sistema bipolar .....	412	La naturaleza de los conflictos internacionales: tensiones y disputas .....	510
La posibilidad de su disolución .....	413	Disputas puras .....	511
Continuación de la guerra fría .....	414	Disputas que implican una tensión .....	511
La nueva diplomacia .....	415	Disputas que representan una tensión .....	512
Détente y coexistencia pacífica .....	421	Limitaciones a la función judicial .....	514
22. La guerra total .....	429	26. Cambio pacífico .....	519
Guerra de poblaciones totales .....	431	El cambio pacífico dentro del Estado .....	519
Guerra mediante poblaciones totales .....	435	El cambio pacífico en el terreno internacional .....	523
Guerra contra poblaciones totales .....	436	El Artículo 19 del Pacto de la Liga de las Naciones .....	524
La mecanización de la guerra .....	437	La Carta de las Naciones Unidas .....	525
La mecanización de las armas .....	438	27. Gobierno Internacional .....	527
La mecanización de los transportes y las comunicaciones .....	442	La Santa Alianza .....	528
La guerra por apuestas totales .....	442	Historia .....	528
Mecanización total, guerra total y dominio total .....	446	El gobierno de las grandes potencias .....	529
<i>Octava parte: EL PROBLEMA DE LA PAZ: PAZ A TRAVES DE LA LIMITACION</i> .....	453	Doble significado del statu quo .....	530
23. Desarme .....	455	La paz, el orden y el interés nacional .....	532
El problema de la paz en nuestro tiempo .....	455	El Concierto de Europa .....	535
Historia del desarme .....	457	La Liga de las Naciones .....	536
Los fracasos .....	458	Organización .....	537
Los éxitos .....	461	Doble significado del statu quo: Francia vs. Gran Bretaña .....	539
Cuatro problemas del desarme .....	463	Tres debilidades de la Liga de las Naciones .....	541
La proporción .....	463	28. Gobierno Internacional: Naciones Unidas .....	549
Patrones de distribución .....	470	Naciones Unidas según la Carta .....	549
¿El desarme significa la reducción de armamentos? .....	473	El gobierno de las superpotencias .....	549
¿El desarme significa la paz? .....	475	Principios indefinidos de justicia .....	552
Control armamentista en la era nuclear .....	479	Naciones Unidas. Realidad política .....	553
24. Seguridad .....	493	Auge y declinación de la Asamblea General .....	553
Seguridad colectiva .....	493	Nuevos procedimientos .....	565
La guerra italo-etíope .....	498	Naciones Unidas y el problema de la paz .....	568
La guerra de Corea .....	501	<i>Novena parte: EL PROBLEMA DE LA PAZ: LA PAZ POR MEDIO DE LA TRANSFORMACION</i> .....	571



29. El Estado mundial .....	573
Condiciones de la paz interna .....	574
Lealtades suprasectoriales .....	574
Expectativa de justicia .....	577
El poder total .....	578
El rol del Estado .....	579
El problema del Estado mundial .....	582
Dos escuelas de pensamiento .....	582
La triple prueba del apoyo popular .....	583
Dos soluciones falsas .....	586
La conquista mundial .....	586
Los ejemplos de Suiza y Estados Unidos .....	588
30. La comunidad mundial .....	591
La aproximación cultural: la UNESCO .....	591
Desarrollo cultural y paz .....	593
Unidad cultural y paz .....	594
Comprensión internacional y paz .....	595
La aproximación funcional .....	597
Los organismos especializados de Naciones Unidas .....	597
La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) .....	603
Las comunidades europeas .....	604
Organismos para la asistencia económica y técnica .....	607
<i>Décima parte: EL PROBLEMA DE LA PAZ: LA PAZ MEDIANTE</i>	
<b>ACUERDOS</b> .....	611
31. La diplomacia .....	613
Las cuatro tareas de la diplomacia .....	613
Instrumentos de la diplomacia .....	616
Representación simbólica .....	616
Representación política .....	618
Decadencia de la diplomacia .....	620
Desarrollo de las comunicaciones .....	620
Descrédito de la diplomacia .....	621
La diplomacia mediante procedimientos parlamentarios .....	622
Las superpotencias: recién llegadas a la diplomacia .....	624
La naturaleza de la política mundial contemporánea .....	625
32. El futuro de la diplomacia .....	627

¿Cómo puede revitalizarse la diplomacia? .....	627
El vicio de la publicidad .....	628
El vicio de las decisiones mayoritarias .....	630
El vicio de la fragmentación .....	633
La promesa de la diplomacia: sus nuevas reglas .....	636
Cuatro reglas fundamentales .....	637
Cinco prerrequisitos del compromiso .....	641
Conclusión .....	645
APENDICE: Carta de las Naciones Unidas .....	649
BIBLIOGRAFIA .....	681
GLOSARIO HISTORICO .....	703
INDICE GENERAL .....	719

Se terminó de imprimir  
en Mayo de 1992  
en los Talleres Gráficos Edigraf S.A.  
Delgado 834, Buenos Aires

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. Las teorías no concebidas, sino como una masa de fenómenos reales.

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. Una 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 atribuye a la obsolescencia de las instituciones sociales o a la perversión de ciertos individuos y grupos sociales aislados la inadecuación entre el orden social existente y los patrones racionales.

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. Esta escuela, por lo tanto, extrae de un sistema de represiones y equilibrios un principio universal aplicable a todas las sociedades pluralistas. Recurre a precedentes históricos antes que a principios abstractos y aspira a que ocurra el menor mal posible antes que el bien absoluto. Esta teoría, llamada realista, es la aplicada por Morgenthau en sus estudios de diferentes conflictos internacionales ocurridos a lo largo de la historia. La profundidad del análisis y la claridad de su exposición han convertido a **POLITICA ENTRE LAS NACIONES: LA LUCHA POR EL PODER Y LA PAZ** en un verdadero clásico contemporáneo en el arduo tema de la política internacional.

212.085

**Grupo Editor Latinoamericano**  
**Colección Estudios Internacionales**