
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 quiere 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,¹ 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 Rhin, 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

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.²

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.

Testimonio 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-

¹ 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.

² 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 sobreponen 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).³ 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 desesparación 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-

³ 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.⁴

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.⁵ 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,

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

⁵ 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 proletarianización 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.⁶

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 entrechocar 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.

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

⁶ 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.

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, Guillermo 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".¹

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

¹ 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, 15; manganeso y azufre, 4; cinc,

aluminio y níquel, 2.² 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,³ 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-

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

³ 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 monopólicos o cuasi monopólicos 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 monopolizado 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 aquellas 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 construir las, 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 mosquiteros 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, aún 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?⁴

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,

⁴ *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.⁵

El siglo veinte ha sido testigo de cuatro innovaciones mayores en la técnica de la guerra, las que otorgaron al menos una ventaja temporal 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 1942,⁶ impresiona el hecho de que todas esas derrotas por tierra, mar y aire tenían como común denominador el descuido o la incomprensión 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 descargarlas 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.⁷

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-

⁵ 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.

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

⁷ 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 semejanza 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,⁸ 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 populosa 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

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 1974 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-

⁸ 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 1983, *New York Times*, 4 de setiembre de 1983, pág. 49.

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.⁹ 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 precondition para el poder nacional.¹⁰

⁹ Véase capítulo 5, apartado "Cómo detectar y contrarrestar una política imperialista".

¹⁰ 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.¹¹

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

¹¹ 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 Dewey¹² 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 Wolseley 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 tor-tuosidad 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

¹² *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 ésas eran sus órdenes. 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: "Atín 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.¹³

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

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 tornó 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 alelados, 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-

¹³ 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.

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

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.

¹⁴ *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 éste —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 contexto¹⁵ 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 repetirían 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? Análogos

¹⁵ 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 desfallido 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*, Tolstói 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 masas de 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 las órdenes de líderes de genio o no, con palos o con fusiles que disparan 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 separen 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 austríaco. 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 austríaco. 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 y 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 benéficas 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,¹⁶ 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 reverses 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 Stalingrado.

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-

¹⁶ 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 ¹⁷

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

¹⁷ 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 si, 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?¹⁸

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-

¹⁸ *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,¹⁹ 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

¹⁹ 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 salvaguarda 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, sobrestimando 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,²⁰ 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 ofrecer 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 rebelarían 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-

²⁰ 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 arrebatarse 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.²¹

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 contemporar, 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.

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 desemparado 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-

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

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, rehuyendo 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.²² Tercero, debe distinguir entre lo que es deseable en su política exterior y lo que es esencial. Debe, también, lu-

²² 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 aquella, 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.²³

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,²⁴ 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.

²³ 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, 1952, pág. 221 y siguientes.

²⁴ Véase el comienzo del capítulo 20.

Por lo tanto, en este punto, como en otros que mencionaremos más adelante,²⁵ 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.

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