

ÓRDENES ANÁRQUICOS Y EQUILIBRIOS DE PODER

Nos quedan dos tareas: primero, examinar las características de la anarquía y las expectativas acerca de los resultados asociados a los reinos anárquicos; segundo, examinar de qué modos varían las expectativas a medida que el sistema anárquico cambia mediante alteraciones de la distribución de las capacidades entre las naciones. La segunda tarea, emprendida en los capítulos 7, 8 y 9, requiere la comparación de diferentes sistemas internacionales. La primera, a la que ahora me aboco, se cumple mejor si se establecen algunas comparaciones entre la conducta y los resultados en dominios anárquicos y jerárquicos.

I

1. *Violencia interna y externa*

A menudo se dice que el Estado entre Estados conduce sus asuntos a la sombra de la violencia. Como algunos Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar. Entre los Estados, el estado natural es el de la guerra. No decimos esto en el sentido de que la guerra sea constante, sino en el sentido de que si cada Estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento. Ya sea en la familia, en la comunidad o en el mundo en general, el contacto sin que se produzcan conflictos al menos ocasionales resulta inconcebible; y no puede alimentarse de manera realista la ilusión de que en ausencia de un agente que maneje o manipule a las partes en conflicto es posible eludir un conflicto en todas las oportunidades. Entre los hombres, al igual que entre

los Estados, la anarquía o ausencia de gobierno está asociada a la violencia.

Se dice que la amenaza de violencia y el uso recurrente de la fuerza es lo que distingue los asuntos internacionales de los nacionales. Pero en la historia del mundo casi todos los gobernantes tuvieron que tener en cuenta que sus súbditos podían usar la fuerza para resistirse o para derrocarlos. Si la ausencia de gobierno se asocia a la amenaza de violencia, lo mismo ocurre con su presencia. Una copiosa lista de tragedias nacionales ilustra demasiado bien este punto. Las guerras más destructivas de los cien años que siguieron a la derrota de Napoleón no ocurrieron entre Estados sino *dentro* de ellos. Las estimaciones de las muertes producidas por la rebelión de Taiping en China, que comenzó en 1851 y duró trece años, llegan a los veinte millones. Durante la guerra civil norteamericana perdieron la vida alrededor de 600 mil personas. En la historia más reciente, la colectivización forzosa y las purgas stalinistas eliminaron a cinco millones de rusos, y Hitler exterminó a seis millones de judíos. En algunos países latinoamericanos, los golpes de Estado y las rebeliones han sido rasgos habituales de la vida nacional. Entre 1948 y 1957, por ejemplo, 200 mil colombianos resultaron muertos a causa de las revueltas civiles. A mediados de la década de 1970, la mayoría de los habitantes de la Uganda de Idi Amin deben haber sentido que sus vidas se volvían horribles, brutales y cortas como en el Estado natural de Thomas Hobbes. Si esos casos constituyen aberraciones, esas aberraciones son desafortunadamente comunes. Con facilidad, perdemos de vista el hecho de que las luchas destinadas a conseguir y a mantener el poder, a establecer el orden y a lograr una especie de justicia dentro de los Estados, pueden ser más sangrientas que las guerras entre ellos.

Si la anarquía se identifica con el caos, la destrucción y la muerte, entonces la distinción entre anarquía y gobierno no aporta gran cosa. ¿Qué es más precaria: la vida de un Estado entre Estados, o la de un gobierno en relación con sus súbditos? La respuesta varía con el momento y el lugar. En algunos momentos, entre algunos Estados, la violencia real o esperable es escasa. En algunos momentos, entre algunos Estados, la violencia real o esperable es mucha. El uso de la fuerza, o el constante temor de que sea usada, no son bases suficientes para diferen-

ciar a los asuntos internos de los externos. Si el uso posible y real de la fuerza caracteriza tanto al orden nacional como al internacional, no puede establecerse, entonces, ninguna distinción duradera entre ambos reinos, al menos en términos de la utilización de la fuerza. Ningún orden humano es una garantía de no violencia.

Para descubrir diferencias cualitativas entre los asuntos internos y externos, debemos buscar otro criterio que no sea la manifestación de la violencia. La distinción del dominio nacional e internacional, en política, no se basa en el uso de la fuerza sino en la diferencia de estructuras. Pero si los peligros de ser atacado son mayores, digamos, al dar un paseo nocturno por el centro de Detroit que al hacer un picnic en el límite entre Francia y Alemania, ¿qué diferencia práctica es la diferencia de estructura? Tanto nacional como internacionalmente, el contacto genera conflictos y, en oportunidades, violencia. La diferencia existente entre la política nacional y la internacional no radica en el uso de la fuerza sino en los diferentes modos de organización destinados a hacer algo al respecto. Un gobierno, gobernado por medio de algún standard de legitimidad, se arroga el derecho de usar la fuerza —es decir, de aplicar una variedad de sanciones para controlar el uso de la fuerza de sus súbditos. Si algunos usan fuerza privada, otros pueden recurrir al gobierno. Un gobierno no tiene el monopolio del uso de la fuerza, como resulta demasiado evidente. Un gobierno efectivo, sin embargo, tiene el monopolio del *legítimo* uso de la fuerza, y en este caso legítimo significa que los agentes públicos están organizados para impedir y contrarrestar el uso privado de la fuerza. Los ciudadanos no necesitan prepararse para defenderse. Las agencias públicas se encargan de eso. Un sistema nacional no es de auto-ayuda. El sistema internacional sí lo es.

2. *Interdependencia e integración*

La significación política de la interdependencia varía según si un reino está organizado, con especificación y establecimiento de las relaciones de autoridad, o si permanece formalmente desorganizado. Cuando un reino está organizado formalmente, sus unidades están en libertad de especializarse, de preocuparse

por sus propios intereses sin preocuparse por desarrollar los medios destinados a mantener su identidad y preservar su seguridad en presencia de otras. Están en libertad de especializarse porque no tienen motivos para temer a la creciente interdependencia que se produce con la especialización. Si aquéllas que más se especializan se benefician más, lo que se produce entonces, es una competencia por la especialización. Se manufacturan productos, se desarrolla la agricultura, se mantienen la ley y el orden, se estimula el comercio, y las personas que más se especializan suministran servicios financieros. En términos económicos simples, el zapatero depende del sastre a causa de sus pantalones, y el sastre depende del zapatero a causa de sus zapatos, y ambos estarían mal vestidos sin los servicios del otro. En términos políticos simples, Kansas depende de Washington para protección y regulación, y Washington depende de Kansas por la carne y el trigo. Al decir que en esas situaciones la interdependencia es aguda, no es necesario señalar que ninguna de las partes lograría vivir sin la otra. Sólo es necesario decir que el costo de romper la relación de interdependencia sería muy alto. Las personas y las instituciones dependen grandemente en forma mutua a causa de que desempeñan tareas diferentes y producen e intercambian productos diferentes. Las partes de un Estado se mantienen unidas a causa de sus diferencias (cf. Durkheim 1983, p. 212).

Las diferencias entre la estructura nacional y la internacional se reflejan en las modalidades con que las unidades de cada sistema definen sus fines y desarrollan los medios para lograrlos. En los reinos anárquicos, las unidades semejantes coactúan. En los reinos jerárquicos, las unidades disímiles interactúan. En reinos anárquicos, las unidades son funcionalmente semejantes y tienden a permanecer así. Las unidades semejantes trabajan para mantener un cierto grado de independencia e incluso pueden llegar a luchar por la autarquía. En reinos jerárquicos, las unidades son diferenciadas, y tienden a aumentar sus grados de especialización. Las unidades diferenciadas se tornan muy interdependientes, cada vez más a medida que aumenta su especialización. A causa de la diferencia de las estructuras, la interdependencia dentro de las naciones y la interdependencia entre ellas son dos conceptos distintos. Así, siguiendo la advertencia lógica de mantener un solo significado para un térmi-

no dentro del discurso, utilizaré “integración” para describir la situación entre naciones, e “interdependencia” para describirla dentro de las naciones.

Aunque los Estados son unidades semejantes en el aspecto funcional, sus capacidades difieren grandemente. A partir de esas diferencias se establece algo así como una división de tareas (ver capítulo 9). Sin embargo, la división del trabajo entre las naciones es laxa si se la compara con la división del trabajo estrechamente articulada que se da dentro de cada nación. La integración reúne con firmeza a las partes de una nación. La interdependencia entre naciones las conecta de manera laxa. Aunque a menudo se habla acerca de la integración de las naciones, ésta rara vez se lleva a cabo. Las naciones podrían enriquecerse mutuamente si dividieran no solamente el trabajo que implica la producción de artículos sino también algunas de las otras tareas que deben cumplir, tales como el manejo y la conducción políticos y la defensa militar. ¿Por qué no se produce la integración? La estructura de la política internacional limita de dos maneras la cooperación de los Estados.

En un sistema de auto-ayuda, cada una de las unidades invierte una parte de sus esfuerzos, no en procurarse su propio bien sino en suministrar los medios de protegerse de las otras. Dentro de un sistema de división del trabajo, la especialización funciona para beneficio de todos, aunque no igualmente. La desigualdad de la distribución esperada del incremento del producto actúa intensamente en contra de la ampliación de la división internacional del trabajo. Cuando se enfrentan con la posibilidad de cooperar para ventaja mutua, los Estados que se sienten inseguros deben preguntar cómo se dividirán los beneficios. No se sienten instados a preguntar “¿Ganaremos los dos?”, sino “¿Quién ganará más?”. Si una presunta ganancia se divide, digamos, según un porcentaje de dos a uno, un Estado puede utilizar su ventaja desproporcionada para implementar una política destinada a dañar o destruir al otro. Ni siquiera la perspectiva de lograr grandes ventajas absolutas para ambas partes estimula su cooperación mientras cada uno de ellos tema a causa del modo en que el otro puede utilizar sus mayores capacidades. Adviértase que los impedimentos para la colaboración tal vez no radiquen en el carácter o la intención inmediata de cualquiera de ambas partes. En cambio, la situación

de inseguridad —al menos, la incertidumbre acerca de las futuras acciones e intenciones del otro— es lo que actúa en contra de la posibilidad de cooperación.

En cualquier sistema de auto-ayuda, las unidades se preocupan por su supervivencia, y la preocupación condiciona su conducta. Los mercados oligopólicos limitan la cooperación de las empresas de manera similar a la que las estructuras políticas internacionales limitan la cooperación de los Estados. Según las reglas establecidas por los gobiernos, el hecho de que las firmas sobrevivan y prosperen depende de sus propios esfuerzos. Las empresas no tienen necesidad de protegerse físicamente de los ataques de otras empresas. Están en libertad de concentrarse en sus intereses económicos. Sin embargo, como entidades económicas, viven en un mundo de auto-ayuda. Todas desean incrementar los beneficios. Si en su intento de lograrlo corren riesgos indebidos, deben sufrir las consecuencias. Como dice William Fellner, es “imposible maximizar los beneficios conjuntos sin el manejo conjunto de todas las variables relevantes”. Y esto sólo puede lograrse por medio del “completo y mutuo desarme de las firmas”. Pero no es sensato pretender que las firmas se desarmen, ni siquiera para incrementar sus beneficios. Esta afirmación confirma más que contradice la suposición de que las empresas se proponen obtener beneficios máximos. Para maximizar los beneficios mañana, así como hoy, las firmas tienen, primero, que sobrevivir. Combinar todos los recursos implica, según Fellner, “descartar las posibilidades futuras de todas las firmas participantes” (1949, p. 35). Pero el futuro no puede descartarse. La fuerza relativa de las firmas cambia con el tiempo de maneras imprevisibles. Las firmas están forzadas a establecer un compromiso entre la maximización de sus beneficios y la minimización de los riesgos de extinción. Ambas firmas pueden estar mejor si una de ellas acepta la compensación que puede ofrecerle la otra a cambio de retirarse de cierta parte del mercado. Pero una firma que acepte mercados más pequeños a cambio de beneficios mayores quedará en grave desventaja si, por ejemplo, un precio de guerra irrumpiera como parte de una renovada lucha por el control de los mercados. Cuando es posible, hay que resistirse a aceptar mercados más pequeños a cambio de beneficios mayores (pp. 132, 217-218). “No es recomendable”, insiste Fellner, “desarmarse ante el rival” (p. 199). ¿Por

qué no? Porque “siempre existe la potencialidad de una renovación de las hostilidades” (p. 177). El razonamiento de Fellner es muy semejante al razonamiento que llevó a Lenin a creer que los países capitalistas nunca serían capaces de cooperar para su enriquecimiento mutuo en una única y vasta empresa imperialista. Al igual que las naciones, las firmas oligopólicas deben preocuparse más por la fuerza relativa que por la ventaja absoluta.

Un Estado se preocupa por una posible división de ganancias que puede favorecer más a otros que a sí mismo. Ésa es la primera manera en que la estructura de la política internacional limita la cooperación entre los Estados. Un Estado también se preocupa por no tornarse dependiente de otros por medio de empresas cooperativas y del intercambio de bienes y servicios. Ésa es la segunda manera en que la estructura de la política internacional limita la cooperación entre los Estados. Cuanto más se especializa un Estado, tanto más confía en que los otros lo abastecerán de lo que él no produce. Cuanto mayores sean las exportaciones e importaciones de un país, tanto más dependerá de los otros. El bienestar del mundo se incrementaría si se desarrollara una división del trabajo aún más elaborada, pero a partir de ella los Estados se pondrían en situaciones de mayor interdependencia. Algunos Estados no podrían resistirlo. Para los Estados pequeños y poco afortunados, los costos serían demasiado elevados. Pero los Estados que pueden resistir verse tan ligados a otros normalmente lo hacen de cualquiera de las dos maneras, o de ambas. Los Estados muy dependientes, o estrechamente interdependientes, se preocupan por asegurar aquello de lo que dependen. La elevada interdependencia de los Estados significa que los Estados en cuestión experimentan o están sometidos a la vulnerabilidad que habitualmente implica una gran interdependencia. Al igual que otras organizaciones, los Estados procuran controlar aquello de lo que dependen, o disminuir el grado de dependencia. Esta simple idea explica gran parte de la conducta de los Estados: sus embates imperiales destinados a ampliar el grado de control, y sus luchas autárquicas destinadas a lograr una autosuficiencia mayor.

Las estructuras estimulan ciertas conductas y castigan a aquéllos que no responden a esa estimulación. En lo nacional, muchos lamentan el extremo desarrollo de la división del trabajo, desarrollo que ocasiona la asignación de tareas cada vez más

estrechas a los individuos. Y, no obstante, la especialización continúa, y funciona como medida del desarrollo de las sociedades. En un dominio formalmente organizado, se premia a cada unidad capaz de especializarse con el objeto de incrementar su valor dentro de un sistema de trabajo dividido. ¡El imperativo doméstico es “especializarse”! Internacionalmente, muchos lamentan que los recursos de los Estados se gasten improductivamente para su propia defensa, perdiendo las oportunidades de mejorar el bienestar de los pueblos por medio de la cooperación con otros Estados. Sin embargo, las modalidades de los Estados cambian muy poco. En un dominio desorganizado, el incentivo de cada unidad es el de ponerse en posición de poder cuidarse a sí misma, ya que no se puede contar con que alguien más lo haga. ¡El imperativo internacional es “cuidese a sí mismo”! Algunos líderes nacionales pueden comprender que el bienestar de todos ellos aumentaría por medio de la participación en un sistema más completo de división del trabajo. Pero actuar según esa idea sería actuar siguiendo un imperativo doméstico, que no rige internacionalmente. Lo que uno puede desear hacer en ausencia de limitaciones estructurales es diferente de aquello que se ve instado a hacer en presencia de esas limitaciones. Los Estados no se ponen voluntariamente en situación de gran dependencia. En un sistema de auto-ayuda, la consideración de la seguridad subordina los beneficios económicos al interés político.

Lo que cada Estado hace por sí mismo es muy similar a lo que hacen los demás. Se les niega la ventaja que podría suministrarles una completa división del trabajo, tanto en lo político como en lo económico. Los gastos de defensa son improductivos para todos e inevitables para la mayoría. En vez de bienestar, lo que reciben como recompensa es la consecuencia de la autonomía. Los Estados no compiten por medio de la combinación de sus esfuerzos individuales para la producción de bienes y el beneficio mutuo. He aquí una segunda diferencia de peso entre los sistemas políticos internacionales y los económicos, diferencia que se discute en la parte I, sección 4, del próximo capítulo.

3. *Estructura y estrategias*

Ahora es fácilmente perceptible el hecho de que los motivos y los resultados bien pueden estar desarticulados. Las estructuras hacen que las acciones tengan consecuencias que no se pretendían. Por cierto que la mayoría de los actores advertirán este hecho, y al menos algunos serán capaces de imaginar por qué se produce. ¿No serán capaces, entonces, de lograr sus fines originarios adecuando de manera apropiada sus estrategias? Desafortunadamente, a menudo no lo logran. Para demostrarlo, daré unos pocos ejemplos; una vez que se haya explicado el punto, el lector podrá pensar en otros.

Si se espera escasez de algún producto, todos están colectivamente más cómodos si compran menos con el objeto de moderar los aumentos de precios y distribuir equitativamente la producción disponible. Pero como algunos estarán en mejores condiciones si logran un abastecimiento extra rápidamente, todos tienen un fuerte incentivo para hacerlo. Si uno espera que todos vayan al banco, lo más prudente es correr al banco más rápido que ellos; incluso, sabiendo que, si son pocos los que corren, el banco seguirá siendo solvente y, si son muchos, el banco quebrará. En esos casos la persecución del interés individual produce resultados colectivos que nadie desea, y, no obstante, los individuos que actúan de manera diferente se perjudicarían sin alterar los resultados. Estos dos ejemplos tan comunes enuncian el punto principal. Hay algunos cursos de acción que no puedo seguir a menos que tú también los sigas, y tú y yo no podemos seguirlos sensatamente si no estamos seguros de que muchos otros también lo harán. Exploremos el problema con mayor profundidad, considerando de manera detallada otros dos ejemplos.

Cada una de las personas puede optar por conducir un auto privado en vez de tomar el tren. Los autos ofrecen flexibilidad de horario y elección del destino; sin embargo, a veces, con mal tiempo, por ejemplo, el servicio del ferrocarril es una comodidad muy deseada. Muchas personas pueden preferir hacer sus compras en los supermercados en vez de hacerlas en los almacenes. Los supermercados tienen mayor stock, y sus precios son más

bajos; sin embargo, en ocasiones, el almacén de la esquina, que ofrece crédito y servicio de reparto, representa una conveniencia. El resultado de que la mayoría de las personas tengan un auto y compren en los supermercados es la disminución del servicio de pasajeros del ferrocarril y del número de almacenes pequeños. Estos resultados tal vez no ilustren el deseo de la mayoría de las personas, que tal vez estén dispuestas a pagar para que esos servicios no desaparezcan. No obstante, los individuos no pueden hacer nada para alterar los resultados. Un patrocinio importante *lograría* alterarlos, pero no el patrocinio mío y de unos pocos más a los que yo podría convencer.

Podemos advertir que nuestra conducta produce resultados indeseados; no obstante, también es probable que observemos que las instancias planteadas por estos ejemplos son los que Alfred E. Kahn describe como “grandes” cambios producidos por medio de la acumulación de “pequeñas” decisiones. En esas situaciones las personas son víctimas de la “tiranía de las pequeñas decisiones”, una expresión que sugiere que “si cien consumidores eligen la opción X, y esto hace que el mercado tome la decisión X (en la que X es igual a 100x) no es necesariamente cierto que esos mismos consumidores hubieran votado por ese resultado si la cuestión hubiera sido sometida explícitamente a su consideración” (Kahn, 1966, p. 523). Si el mercado no presenta la cuestión para que sea decidida, los individuos se ven condenados a tomar decisiones coherentes con estrechos contextos; incluso, aunque sepan que al tomar esa decisión están dando lugar a un resultado que la mayoría de ellos no desea. O bien ocurre eso o se organizan para superar los efectos del mercado por medio de un cambio de su estructura —por ejemplo, llevando las unidades consumidores hasta la medida de las unidades que están tomando las decisiones de los productores. El punto se expresa mejor de esta manera: en tanto no afectemos la estructura, no es posible que los cambios de intenciones y las acciones de los actores particulares produzcan resultados deseables o se eviten los resultados indeseables. Las estructuras pueden cambiarse, como acabamos de decir, cambiando la distribución de las capacidades entre las unidades. Las estructuras también pueden cambiarse si se imponen condiciones en temas que antes las personas podían decidir por sí mismas. Si algunos comerciantes trabajan los domingos, otros tendrán que hacerlo para se-

guir en competencia, aunque la mayoría de ellos prefiera trabajar seis días a la semana. La mayoría es capaz de hacer como quiera, sólo en el caso en que se les requiera cumplir un horario comparable. Los únicos remedios para los efectos estructurales fuertes son los cambios de la estructura.

Las limitaciones estructurales no pueden descartarse, aunque muchos no logren comprenderlo. En cada época y lugar, las unidades de los sistemas de auto-ayuda —naciones, corporaciones, etc.— deben comprender que el mayor beneficio, y el propio, les exige que actúen en nombre del sistema y no en nombre de su propia y estrecha ventaja. En la década de 1950, cuando se empezó a temer la destrucción del mundo por obra de una guerra nuclear, algunos llegaron a la conclusión de que la alternativa a la destrucción era el desarme mundial. En la década de 1970, con el rápido aumento de la población, la pobreza y la polución, algunos concluyeron que, tal como lo expresa un científico político, “los Estados deben satisfacer las necesidades del ecosistema político en sus dimensiones globales o exponerse a la aniquilación” (Sterling, 1974, p. 336). Debe cumplirse con el interés internacional, y si eso significa algo, es que los intereses internacionales están subordinados a él. Los problemas se presentan a nivel global. Las soluciones de esos problemas siguen dependiendo de las políticas nacionales. ¿Cuáles son las condiciones que harían que las naciones estuvieran más o menos dispuestas a obedecer las indicaciones que tan frecuentemente se les imparte? ¿Cómo pueden resolver la tensión existente entre sus propios intereses y la obligación de actuar para bien del sistema? Nadie ha demostrado cómo hacerlo, aunque muchos se retuercen las manos y ruegan por una conducta racional. El problema, no obstante, es que la conducta racional, dadas las limitaciones estructurales, no conduce a los resultados deseados. Si todos los países están obligados a cuidar de sí mismos, ninguno puede cuidar el sistema.¹

Un intenso sentimiento de peligro y de condena puede conducir a una clara definición de los fines que deben lograrse.

¹ Expresado de manera diferente, los Estados se enfrentan a un “dilema del prisionero”. Si cada una de las partes sigue su propio interés, ambas terminan peor que si cada una de ellas actúa para lograr intereses comunes. Para un detallado examen de esa lógica, ver Snyder y Diesing, 1977; para una breve y sugerente aplicación al campo internacional, ver Jervis, enero de 1978.

Pero no por ello se posibilita su consecución. La posibilidad de una acción efectiva depende de la capacidad de suministrar medios necesarios. Depende aún más de la existencia de las condiciones que permitan a las naciones y a otras organizaciones seguir las políticas y estrategias apropiadas. Los problemas que conmueven al mundo exigen soluciones globales, pero no hay ninguna agencia global que las suministre. Las necesidades no crean posibilidades. El hecho de desear que las causas finales sean eficientes no las hace eficientes.

Las grandes tareas sólo pueden ser llevadas a cabo por agentes de gran capacidad. Es por eso que se les exige a los Estados, especialmente a los principales, que hagan lo necesario para asegurar la supervivencia del mundo. Pero los Estados deben hacer lo necesario para lograr su propia preservación, ya que nadie más lo hará en su lugar. El motivo por el que la recomendación de colocar el interés internacional por encima de los intereses nacionales no tiene sentido, puede explicarse precisamente en términos de la distinción entre micro y macroteorías. Los economistas entienden bien esta distinción. Los científicos políticos, no. Como ya he explicado, una teoría microeconómica es una teoría del mercado construida a partir de suposiciones acerca de la conducta del individuo. La teoría demuestra de qué modo las acciones e interacciones de las unidades forman y afectan el mercado y de qué modo el mercado, a su vez, las afecta a ellas. Una macroteoría es una teoría acerca de la economía social construida a partir del suministro, el ingreso y la demanda como agregados sistémicos. La teoría demuestra de qué modo están interconectados estos elementos e indica de qué modo los cambios en uno de ellos afectan a los otros y a la economía. En economía, tanto las micro como las macroteorías se ocupan de dominios grandes. La diferencia entre ellas no radica en la dimensión de los objetos de estudio, sino en la manera en que se consideran esos objetos y la teoría que se construye para explicarlos. Una macroteoría de política internacional mostraría de qué modo es afectado el sistema internacional por los agregados sistémicos. Podemos imaginar cuáles serían algunos de esos elementos —cantidad de producto bruto mundial, cantidad de exportaciones e importaciones mundiales, de muertes de guerra, de gastos generales de defensa y de emigración, por ejemplo. La teoría sería algo así como una teoría macroeconómica del estilo de la de

John Maynard Keynes, aunque resulta difícil considerar si los agregados mundiales tendrían mucho sentido o si producirían cambios en otros. No digo que no podría construirse una teoría, sino sólo que no veo de qué modo podría ser útil. El punto decisivo, en cualquier caso, es que una macroteoría de política internacional carecería de las implicaciones prácticas de la teoría macroeconómica. Los gobiernos nacionales pueden manipular variables económicas sistémicas. No existen internacionalmente agencias que posean capacidades comparables. ¿Quién podría actuar según las posibilidades de adaptación que podría revelar una macroteoría de política internacional? Incluso, aunque hubiera una teoría así y estuviera disponible, sólo tendríamos a las naciones como únicos agentes capaces de actuar para solucionar los problemas globales. Seguiríamos viéndonos obligados a acudir a un enfoque micropolítico con el objeto de examinar las condiciones que tornan más o menos probables las acciones benéficas y efectivas de los Estados, individual o colectivamente.

Algunos han albergado la esperanza de que la determinación y la conciencia de la organización y la ideología de los Estados cambiaría la calidad de la vida internacional. Durante siglos los Estados han cambiado de muchas maneras, pero la calidad de la vida internacional ha seguido casi igual. Los Estados pueden perseguir fines razonables y valiosos, pero no pueden concebir maneras de lograrlos. El problema no estriba en su estupidez o en su mala voluntad, aunque no deseamos afirmar que carezcan de esas cualidades. La verdadera dificultad no se comprende mientras no advirtamos que la inteligencia y la buena voluntad no bastan para descubrir un programa adecuado y operar según sus lineamientos. A comienzos de este siglo Winston Churchill observó que la competencia anglo-germánica por el dominio del mar anticipaba un desastre, y que a Inglaterra no le quedaba ninguna otra opción realista que no fuera embarcarse en ella. Los Estados que se enfrentan con los problemas globales son como consumidores individuales atrapados por la "tiranía de las pequeñas decisiones". Los Estados, al igual que los consumidores, sólo pueden huir de esa trampa cambiando la estructura de su campo de actividad. El mensaje es siempre el mismo: el único remedio para aliviar un efecto estructural fuerte es un cambio estructural.

4. *Las virtudes de la anarquía*

Para lograr sus objetivos y conservar su seguridad, las unidades en condición de anarquía —ya sean personas, Estados o corporaciones— deben basarse en los medios que ellas mismas puedan generar y en las disposiciones que puedan tomar por sí mismas. Una situación de auto-ayuda comporta un riesgo muy alto —riesgo de quiebra en el campo económico y de guerra en un mundo de Estados libres. Es además una situación cuyos costos organizativos son bajos. Dentro de una economía o de un orden internacional, los riesgos pueden evitarse o disminuirse por medio del desplazamiento desde una situación de acción coordinada a otra de supra/sub/ordinación, es decir, por medio de la edificación de agencias con autoridad efectiva y por medio de la ampliación de un sistema de reglas. El gobierno surge cuando las funciones de regulación y manejo se convierten en tareas claras y especializadas. Los costos de mantener una jerarquía son frecuentemente ignorados por aquéllos que deploran su ausencia. Las organizaciones tienen al menos dos propósitos: conseguir que se haga algo y preservarse a sí mismas en su carácter de organizaciones. Muchas de sus actividades están dirigidas a cumplir el segundo propósito. Los líderes de las organizaciones, y especialmente los líderes políticos, no son los amos de las cuestiones de las que se ocupan sus organizaciones. No se han convertido en líderes por ser expertos en algo sino por sobresalir en las artes organizativas —mantener el control de los miembros del grupo, estimulando en ellos la producción de esfuerzos predecibles y satisfactorios, conservar unido el grupo. Al tomar decisiones políticas, la primera preocupación, y la más importante, no es la de lograr los propósitos que puedan tener los miembros de una organización sino la de lograr asegurar la continuidad y buena salud de esa organización (cf. Diesing, 1962, pp. 198-204; Downs, 1967, pp. 262-270).

Los costos marchan juntos con las ventajas de los órdenes jerárquicos. Lo que es más, en los órdenes jerárquicos los medios de control se convierten en objeto de luchas. Los temas sustanciales se mezclan con los esfuerzos destinados a controlar o influir sobre los controladores. El ordenamiento jerárquico de la

política se agrega a los ya numerosos objetos de lucha, y el objeto agregado se halla en un nuevo orden de magnitud.

Si los riesgos de guerra son intolerablemente altos, ¿pueden reducirse organizando el manejo de los asuntos de las naciones? Como mínimo, el manejo requiere controlar las fuerzas militares a disposición de los Estados. Dentro de las naciones, las organizaciones tienen que trabajar para mantenerse, a veces deben usar la fuerza contra los elementos y áreas disidentes. Como sistemas jerárquicos, los gobiernos son perturbados nacional o internacionalmente por la defección de partes de importancia. En una sociedad de Estados con escasa coherencia, los intentos de crear un gobierno mundial fracasarían debido a la incapacidad de una autoridad central con respecto a la movilización de recursos necesarios para crear y mantener la unidad del sistema por medio de la regulación y el manejo de sus partes. La perspectiva de un gobierno mundial sería una invitación a prepararse para una guerra civil global. Esto sugiere la reminiscencia de la Segunda Guerra Mundial formulada por Milovan Djilas. Según él, muchos soldados rusos, durante sus discusiones, llegaron a creer que las luchas humanas se tornarían excesivamente crueles si todos los hombres estuvieran sometidos al mismo sistema social, "pues el sistema sería insostenible como tal y diversas sectas se embarcarían en la destrucción de la raza humana en nombre de otorgarle una mayor 'felicidad'" (1962, p. 50). Los Estados no pueden confiar poderes de manejo de una agencia central si esa agencia es incapaz de proteger a sus Estados clientes. Cuanto más poderosos sean esos clientes y cuanto más amenazante parezca ese poder a los otros, tanto más grande habrá de ser el poder concedido al centro. Cuanto mayor sea el poder del centro, tanto más fuerte será el incentivo que reciban los Estados para embarcarse en guerras y luchas para ganar ese control.

Los Estados, como las personas, están inseguros proporcionalmente a su grado de libertad. Si se desea libertad, debe aceptarse la inseguridad. Las organizaciones que establecen relaciones de autoridad o de control pueden aumentar la seguridad a medida que hacen disminuir la libertad. Cuanto más poderosa sea la agencia, tanto más fuerte será el deseo de controlarla. Por contraste, las unidades de un orden anárquico actúan por sí mismas y no en nombre de la preservación de una organiza-

ción ni del mejoramiento de su suerte dentro de ella. La fuerza se emplea solamente por el propio interés. En ausencia de una organización, las personas o los Estados están en libertad de quedarse tranquilos. Incluso, aunque no lo hagan, están en mejores condiciones, en ausencia de la política de la organización, de concentrarse en la política del problema y de tender a un acuerdo mínimo con el objeto de mantener la unidad. Si el poder decide, entonces las luchas sangrientas por el derecho pueden evitarse con mayor facilidad.

En lo nacional, la fuerza de un gobierno se ejerce en nombre de derecho y la justicia. Internacionalmente, la fuerza de un Estado se emplea en nombre de su propia protección y ventaja. Los rebeldes cuestionan el derecho del gobierno a la autoridad; cuestionan su derecho a gobernar. Las guerras entre Estados no pueden resolver cuestiones de derecho ni de autoridad, sino que sólo pueden determinar la asignación de ganancias y pérdidas entre los contendientes y definir por un tiempo la cuestión de quién es el más fuerte. En lo nacional, las relaciones de autoridad están establecidas. Internacionalmente, sólo se producen relaciones de fuerza. Nacionalmente, la fuerza privada utilizada en contra de un gobierno amenaza al sistema político. La fuerza usada por un Estado —un cuerpo público— es, desde la perspectiva internacional, el uso privado de la fuerza, pero no hay en este caso ningún gobierno que derrocar ni ninguna maquinaria gubernamental que capturar. Lejos de representar una tendencia hacia la hegemonía mundial, el uso privado de la fuerza no amenaza al sistema de la política internacional, sino tan sólo a algunos de sus miembros. La guerra enfrenta a los Estados en una lucha entre entidades de constitución similar. El poder del fuerte puede hacer que el débil deponga sus pretensiones y reclamos, no porque el débil reconozca que el fuerte tiene derecho, sino porque no es sensato combatir contra él. Inversamente, el débil puede gozar de considerable libertad de acción si sus capacidades están tan por debajo de las del fuerte que éste último no se molesta por sus acciones ni se preocupa demasiado por los aumentos marginales de sus capacidades.

La política nacional es el dominio de la autoridad, de la administración y de la ley. La política internacional es el dominio del poder, de la lucha y de la conciliación. El dominio internacional es primordialmente político. El nacional ha sido

descripto como jerárquico, vertical, centralizado, heterogéneo, y dirigido; el dominio internacional, como anárquico, horizontal, descentralizado, homogéneo, no dirigido y mutuamente adaptable. Cuanto más centralizado sea el orden, tanto más cerca de la cumbre llega el sitio de la decisión. Internacionalmente, las decisiones se toman a nivel de la base, ya que casi no existe ningún otro. En la dicotomía vertical/horizontal, las estructuras internacionales asumen la posición inclinada. Se producen ajustes internacionales, pero sin presencia de un adaptador formal o autorizado. Las adaptaciones y acuerdos se llevan a cabo por medio de adaptaciones mutuas (cf. Barnard, 1948, pp. 148-52; Polanyi, 1941, pp. 428-56). La acción y la reacción, y la reacción a la reacción, se producen por un proceso no coordinado y espontáneo. Las partes se exploran por así decirlo, y definen una situación de manera simultánea a su desarrollo. Entre unidades coordinadas, se llega a la adaptación y a los acuerdos por medio del intercambio de "consideraciones", en una situación en la que, tal como lo expresara Chester Barnard, "el deber de ordenar y el deseo de obedecer están esencialmente ausentes" (pp. 150-51). Cuando la rivalidad y la competencia se establecen alrededor del tema de la consideración, las partes pretenden mantener o mejorar sus posiciones por medio de maniobras, negociaciones o luchas. La modalidad y la intensidad de la competencia está determinada por los deseos y las posibilidades de las partes, que están simultáneamente separadas y en situación de interacción.

Sea o no por la fuerza, cada Estado conspira por seguir el curso que más favorezca a sus intereses. Si un Estado utiliza la fuerza o eso es lo que se espera de él, el recurso de otros Estados es usar la fuerza o estar preparados para usarla, solos o en alianzas. No se puede hacer ninguna apelación a una entidad más alta revestida de autoridad y equipada para actuar por propia iniciativa. En esas condiciones, la posibilidad de que una u otra de las partes use la fuerza se yergue siempre como una amenaza de fondo. En política, se dice que la fuerza es *ultima ratio*. En política internacional, la fuerza no sólo es *ultima ratio*, sino también un recurso primordial y constante. El hecho de limitar a la fuerza a ser *ultima ratio* dentro de la política implica, según palabras de Ortega y Gasset, "la sumisión previa de la fuerza a los métodos de la razón" (citado en Johnson, 1966,

p. 13). La posibilidad constante de que la fuerza sea utilizada limita las manipulaciones, modera las demandas y sirve como incentivo para la resolución de disputas. Quien sabe que una presión excesiva puede llevar a una guerra, tiene buenas razones para considerar si las posibles ganancias compensan los riesgos. Internacionalmente, la amenaza de la fuerza es comparable con el rol de las huelgas dentro de las negociaciones laborales. Como dijera Livernash, "las pocas huelgas que se producen son, en cierto sentido, el costo de la opción de huelga que produce los convenios de gran cantidad de negociaciones" (1963, p. 430). Aunque los trabajadores no hagan casi huelgas, éstas no dejan de ser una posibilidad. La posibilidad de disputas industriales, que conduzcan a huelgas largas y costosas, estimula a los trabajadores y a los empresarios a enfrentar los temas difíciles, a tratar de comprender los mutuos problemas y a trabajar duramente para establecer convenios. La posibilidad de que los conflictos entre naciones puedan conducir a guerras prolongadas y costosas ejerce efectos similares.

5. *Anarquía y jerarquía*

He descrito las anarquías y las jerarquías como si todos los órdenes políticos fueran de uno u otro tipo. Muchos científicos políticos —supongo que la mayoría— de los que escriben acerca de las estructuras establecen una variedad mucho más grande, y a veces asombrosa. La anarquía se considera como uno de los extremos del continuum, y el otro extremo está señalado por la presencia de un gobierno competente y legítimo. La política internacional es, entonces, descrita como moteada por las partículas del gobierno y mezclada con elementos de la comunidad —organizaciones supranacionales universales o regionales, alianzas, corporaciones multinacionales, redes de comercio, etc. Se piensa que los sistemas políticos internacionales son más o menos anárquicos.

Los que consideran que el mundo es una anarquía modificada lo hacen aparentemente por dos razones. Primero, se supone que anarquía no significa solamente la ausencia de gobierno sino también la presencia del caos y el desorden. Como la política mundial, sin ser confiablemente pacífica, no llega a ser

un caos intolerable, los estudiosos tienden a ver una disminución de la anarquía en cada período de paz. Como la política mundial, aunque no esté formalmente organizada, no carece enteramente de instituciones y procedimientos ordenadores, los estudiosos tienden a percibir una disminución de la anarquía cuando se forman alianzas, cuando aumentan las transacciones que trascienden los límites nacionales y cuando se multiplican las agencias internacionales. Esas opiniones confunden estructura con proceso, y ya he llamado la atención varias veces con respecto a ese error.

En segundo lugar, las dos categorías de anarquía y jerarquía no parecen acomodarse con la infinita variedad social que registran nuestros sentidos. ¿Por qué reducir los tipos de estructuras a dos en vez de considerar una variedad mayor? Las anarquías están ordenadas por medio de la yuxtaposición de unidades similares, pero esas unidades similares no son idénticas. Desarrollan alguna especialización según la función. Las jerarquías están ordenadas por medio de la división social del trabajo entre las unidades especializadas en tareas diferentes, pero la semejanza entre estas unidades no se desvanece. Persiste una cierta repetición de esfuerzos. Todas las sociedades están organizadas de manera jerárquica o segmentaria en mayor o menor medida. Entonces, ¿por qué no definir tipos sociales adicionales de acuerdo con la mezcla de principios organizativos que encarnen? Se podría pensar que algunas sociedades se aproximan a lo puramente anárquico y que otras se acercan a lo puramente jerárquico, y otras aun que reflejan mezclas especiales de los dos tipos de organización. En las anarquías, la exacta semejanza de las unidades y la determinación de las relaciones por capacidad exclusivamente describirían un dominio de la política y del poder donde ninguna de las interacciones de las unidades estuviera guiada por una administración ni condicionada por una autoridad. En las jerarquías, la absoluta diferenciación de las partes y la completa especificación de sus funciones produciría un dominio de autoridad y de administración donde ninguna de las interacciones de las partes sería afectada por la política y el poder. Aunque esos órdenes puros no existen, es adecuado e importante establecer la distinción de los dominios en virtud de sus principios organizadores.

El hecho de aumentar el número de categorías haría que

la clasificación estuviera más próxima a la realidad. Pero eso significaría alejarse de una teoría con presunto poder explicativo para aproximarse a un sistema menos teórico que prometiera mayor precisión descriptiva. Si uno desea explicar más que describir debe resistirse a ese desplazamiento cuando es razonable. ¿Lo es? ¿Qué se gana insistiendo en que hay dos tipos, cuando la admisión de tres o cuatro seguiría siendo una simplificación audaz? Se gana claridad y economía de conceptos. Sólo debe introducirse un nuevo concepto para cubrir asuntos no contemplados por los conceptos existentes. Si algunas sociedades no son anárquicas ni jerárquicas, si sus estructuras están determinadas por un tercer principio ordenador, entonces tendríamos que definir un tercer sistema.² Todas las sociedades son mixtas. Tienen elementos que representan a ambos principios ordenadores. Eso no significa que existan sociedades ordenadas de acuerdo con un tercer principio. Habitualmente podemos identificar fácilmente el principio ordenador de una sociedad. La aparición de sectores anárquicos dentro de las jerarquías no altera y no debería oscurecer el principio ordenador del sistema mayor, pues esos sectores sólo son anárquicos dentro de ciertos límites. Los atributos y la conducta de las unidades que pueblan esos sectores dentro del sistema mayor difieren con respecto a los que tendrían fuera de ese sistema. Las empresas de mercados oligopólicos vuelven a presentarse como ejemplos perfectos. Luchan entre sí, pero como no tienen necesidad de prepararse para defenderse físicamente, pueden especializarse y participar más que los Estados en la división del trabajo económico. Los Estados que pueblan un mundo anárquico también pueden trabajar en conjunto, establecer acuerdos que limiten sus armamentos y cooperar en el establecimiento de organizaciones.

Los elementos jerárquicos de las estructuras internacionales limitan y restringen el ejercicio de la soberanía, pero sólo de maneras fuertemente condicionadas por la anarquía del sistema mayor. La anarquía de ese orden afecta fuertemente la probabi-

² La descripción que hace Emile Durkheim de las sociedades solidaria y mecánica aún suministra la mejor explicación de los dos principios ordenadores, y la lógica que utiliza para limitar a dos los tipos de sociedades sigue siendo indiscutible, a pesar de los esfuerzos que muchos críticos han invertido en el intento de descalificarla (ver esp. 1893). Me ocuparé detalladamente de este problema en una futura obra.

lidad de cooperación, la profundidad de los acuerdos de desarme y la jurisdicción de las organizaciones internacionales.

¿Pero qué pasa con los casos fronterizos, con las sociedades que no son claramente anárquicas ni jerárquicas? ¿No representan acaso un tercer tipo? Decir que hay casos fronterizos no es lo mismo que decir que aparece allí un tercer tipo de sistema. Todas las categorías tienen fronteras, y si es que tenemos en este caso categorías, es lógico que tengamos casos fronterizos. La claridad de conceptos no elimina las dificultades de la clasificación. Desde la década de 1920 a la de 1940, ¿fue China un caso anárquico o jerárquico? Aunque era nominalmente una nación, China parecía más bien una serie de Estados individuales y adyacentes. Como antes los líderes bolcheviques, Mao Tse-tung, en 1930, creyó que una chispa revolucionaria desataría "un incendio en la pradera". Las llamas revolucionarias se difundirían por toda China, si es que no lo hacían por todo el mundo. Como la interdependencia de las provincias chinas, al igual que la de las naciones, no era suficientemente estrecha, las llamas no se extendieron. Las provincias chinas eran tan autónomas que los efectos de la guerra en una parte del país casi no eran registrados en otras partes. Las batallas en las colinas de Hunan, lejos de producir una revolución nacional, apenas si fueron advertidas en las provincias vecinas. La interacción de provincias muy autosuficientes era leve y esporádica. Como no dependían entre sí en lo económico, ni del centro de la nación en lo político, no estaban sujetas a la estrecha interdependencia característica de los gobiernos organizados e integrados.

Como cuestión práctica, los observadores pueden estar en desacuerdo acerca de puntos tales como el momento en que China entró en la anarquía, o la posibilidad de que los países de Europa occidental se transformen en un Estado o que sigan siendo nueve. El punto teóricamente importante es que nuestras expectativas acerca de estas áreas difieren mucho según cuál sea la respuesta que se crea correcta cuando preguntamos por la estructura. Las estructuras definidas de acuerdo con los dos principios ordenadores nos ayudan a explicar importantes aspectos de la conducta social y política. Esto será demostrado de diversas maneras en las páginas siguientes. Esta sección ha explicado por qué hacen falta dos, y sólo dos, tipos de estructuras para incluir todas las clases de sociedades.

¿Cómo puede construirse una teoría de la política internacional? Del mismo modo que cualquier otra teoría. Como lo explican los capítulos 1 y 4, debemos concebir la política internacional como un dominio o reino limitado; después debemos desarrollar una manera de explicar las regularidades observadas. La primera parte es lo que hicimos en el capítulo 5. El capítulo 6, hasta ahora, ha demostrado de qué modo las estructuras políticas dan cuenta de ciertos aspectos recurrentes de la conducta de los Estados y de ciertos esquemas duraderos y repetidos. Siempre que los agentes y las agencias estén vinculados por la fuerza y la competencia más que por la autoridad y la ley, debemos esperar descubrir esas conductas y resultados. Se identifican estrechamente con el enfoque político sugerido por la palabra *Realpolitik*. Los elementos de la *Realpolitik*, exhaustivamente consignados, son éstos: el estímulo de la acción está motivado por los intereses del gobernante, más tarde del Estado; las necesidades políticas surgen de la competencia no regulada entre los Estados; los cálculos basados en estas necesidades pueden descubrir las políticas que mejor servirán al interés del Estado; el éxito es la última prueba de una política, y el éxito se define como la preservación y el fortalecimiento del Estado. Desde Maquiavelo, interés y necesidad —y *raison d'état*, expresión que incluye a ambos— han sido los conceptos claves de la *Realpolitik*. Desde Maquiavelo, pasando por Meinecke y Morgenthau, los elementos del enfoque y el razonamiento permanecen constantes. Maquiavelo se presenta tan claramente como exponente de la *Realpolitik* que con toda facilidad uno llega a pensar que también desarrolló la idea, estrechamente relacionada, del equilibrio de poder. Aunque no lo hizo, su convicción de que la política podía explicarse en sus propios términos sentó las bases sobre las que sería construida la teoría del equilibrio del poder.

La *Realpolitik* señala los métodos por los cuales se conduce la política exterior y suministra un fundamento. Las limitaciones estructurales explican por qué los métodos se usan repetidamente a pesar de las diferencias entre los Estados y las personas que los utilizan. La teoría del equilibrio del poder se propone explicar el resultado de esos métodos. Es decir, eso es lo que debería hacer. Si existe alguna teoría claramente política de la política internacional, ésa es la teoría del equilibrio del poder. Y, sin embargo, no podemos hallar una enunciación de esa teoría que sea gene-

ralmente aceptada. Examinando cuidadosamente la copiosa literatura acerca del equilibrio del poder, Ernst Haas descubrió ocho significados distintos del término, y Martin Wight descubrió nueve (1953, 1966). Hans Morgenthau, en su profundo tratado histórico y analítico acerca del tema, hace uso de cuatro definiciones diferentes (1973). Algunos consideran que el equilibrio de poder es casi una ley de la naturaleza; otros creen que es un ultraje. Algunos creen que es una guía para los estadistas, otros lo consideran como un manto que oculta sus políticas imperialistas. Algunos creen que el equilibrio de poder es la mejor garantía de la seguridad de los Estados y la paz del mundo; otros, que ha arruinado a los Estados por causar la mayoría de las guerras.³

Creer que uno puede aclarar semejantes confusiones puede parecer quijotesco. No obstante, lo intentaré. Es importante recordar varias proposiciones básicas acerca de la teoría. 1) Una teoría contiene al menos una suposición o presupuesto teórico. Esos presupuestos no son fácticos. Por lo tanto, no es legítimo que nos preguntemos si son verdaderos, solo podemos preguntarnos si son útiles. 2) Las teorías deben evaluarse en términos de aquéllo que alegan explicar. La teoría del equilibrio del poder alega explicar los resultados de las acciones de los Estados en ciertas circunstancias, y esos resultados no pueden estar contaminados por las motivaciones de los actores ni deben estar contenidos en calidad de objetivos dentro de sus políticas. 3) La teoría, al ser un sistema explicativo general, no puede dar cuenta de las particularidades.

La mayoría de las confusiones de la teoría del equilibrio del poder, y de las críticas que se le han hecho, derivan del mal entendimiento de estos tres puntos. Una teoría del equilibrio del poder adecuadamente enunciada comienza por establecer presupuestos acerca de los Estados: son actores unitarios que, como mínimo, procuran su auto-preservación, y, como máximo, tienden al dominio universal. Los Estados, o aquellos que actúan en su lugar, tratan de usar, de maneras más o menos sensatas, los medios disponibles con el objeto de lograr los fines que se han propuesto. Esos medios pertenecen a dos categorías: esfuerzos in-

³ Junto con la explicación de la teoría del equilibrio de poder en las páginas siguientes, el lector puede consultar un estudio histórico de la política del equilibrio del poder en la práctica. La mejor obra breve es la de Wight (1973).

ternos (movimientos destinados a incrementar la capacidad económica o la fuerza militar, o a desarrollar estrategias inteligentes), y esfuerzos externos (movimientos destinados a aumentar la propia alianza, o a debilitar la alianza antagónica). El juego externo de alineamientos y realineamientos demanda tres o más jugadores, y se dice usualmente que el equilibrio de poder necesita al menos ese número. La afirmación es falsa, pues en un sistema de dos poderes el equilibrio se mantiene, pero la manera de compensar un incipiente desequilibrio externo es la intensificación de los esfuerzos internos. A los presupuestos de la teoría agregamos, entonces, la condición necesaria para su funcionamiento: que dos o más Estados coexistan dentro de un sistema de auto-ayuda, sin ningún agente superior que pueda venir en auxilio de los Estados que se debiliten ni pueda negar a ninguno de ellos la utilización de los instrumentos que creen serán útiles a sus propósitos. La teoría, entonces, se construye a partir de las supuestas motivaciones de los Estados y las acciones que les corresponden. Describe las limitaciones que surgen del sistema que esas acciones producen, e indica los resultados esperables: es decir, la formación de equilibrios de poder. La teoría del equilibrio del poder es una microteoría precisamente en el sentido que le dan los economistas. El sistema, al igual que un mercado en economía, se forma por las acciones e interacciones de sus unidades, y la teoría se basa en presupuestos acerca de su conducta.

Un sistema de auto-ayuda es aquél en que los que no se ayudan a sí mismos, o los que lo hacen con menor efectividad que los otros, no prosperan, se exponen a peligros, sufren. El temor a esas consecuencias indeseadas estimula a los Estados a comportarse de manera que tienden a la creación de equilibrios de poder. Adviértase que la teoría no requiere presupuestos de racionalidad o de constancia por parte de los actores. La teoría dice simplemente que si algunos tienen más o menos buena suerte, los otros deberán imitarlos o desaparecer. Obviamente, el sistema no funcionará si todos los Estados pierden el interés de preservarse. Sin embargo, seguirá funcionando si sólo algunos Estados se desinteresan y otros no; es decir, si algunos prefieren perder su identidad política por medio, digamos, de la fusión. Tampoco es necesario suponer que todos los Estados competidores luchan incesantemente por incrementar su poder. La posibilidad de que algunos Estados puedan usar la fuerza para debili-

tar o destruir a otros les dificulta la posibilidad de quebrar el sistema competitivo.

El significado y la importancia de la teoría quedan claros si se examinan las concepciones erróneas que prevalecen con respecto a ella. Recordemos nuestra primera proposición acerca de la teoría. Uno de los malentendidos más comunes acerca de la teoría del equilibrio del poder se centra en este punto. La teoría es criticada porque sus presupuestos son erróneos. El siguiente enunciado es representativo de gran cantidad de otros similares:

Si las naciones fueran en realidad unidades inalterables sin ataduras permanentes entre sí, y si todas estuvieran primordialmente motivadas por el impulso de maximizar su poder, salvo en el caso de un único equilibrador cuyo propósito fuera impedir que cualquier nación lograra el poder preponderante, el equilibrio de poder podría ser un resultado. Pero hemos visto que estas suposiciones no son correctas, y, como las suposiciones de la teoría son erróneas, las conclusiones también lo son. (Organski, 1968, p. 292).

El error incidental del autor es haber compuesto una oración en la que algunas partes son suposiciones de la teoría laxamente enunciadas, y otras no. Su error básico estriba en la mala comprensión de lo que es un presupuesto. Por discusiones previas, sabemos que las suposiciones y los presupuestos no son verdaderos ni falsos, y que son esenciales para la construcción de una teoría. Podemos admitir tranquilamente que los Estados en realidad no son actores unitarios ni premeditados. Los Estados persiguen muchos fines, que a menudo son formulados vagamente y con incoherencia. Fluctúan con las cambiantes corrientes de la política doméstica, son presa de las vaguedades de un variable elenco de líderes políticos, y sufren la influencia de los resultados de las luchas burocráticas. Pero todo esto se ha sabido siempre, y nada nos dice acerca de los méritos de la teoría del equilibrio del poder.

Otra confusión está relacionada con nuestra segunda proposición acerca de la teoría. La teoría del equilibrio del poder alega explicar un resultado (la formación recurrente de equilibrios de poder) que puede no estar de acuerdo con las inten-

ciones de cualquiera de las unidades cuyas acciones se combinan para producir ese resultado. La creación y el mantenimiento de un equilibrio puede ser el propósito de uno o más Estados, pero también puede no serlo. Según la teoría, los equilibrios de poder tienden a formarse en el caso de que algunos o todos los Estados pretendan, ocasionalmente, establecerlo y conservarlo, y también en el caso de que algunos o todos los Estados aspiren al dominio universal.⁴ Sin embargo, muchas, y tal vez la mayoría de las afirmaciones de la teoría del equilibrio de poder, atribuyen la conservación del equilibrio a los Estados individuales. David Hume, en su clásico ensayo *Of the Balance of Power*, propone "el máximo de preservación del equilibrio de poder" como regla constante de la política prudente (1742, pp. 142-44). Puede que sea así, pero se ha demostrado que hay que dar un paso desafortunadamente corto para pasar de la convicción de que un estadista sabio debe tener gran respeto por la preservación del equilibrio del poder a la convicción de que los Estados deben respetar esa máxima si es que desean conservar el equilibrio del poder. Esto es evidente en la primera de las cuatro definiciones que Morgenthau hace del término: "Una política tendiente a cierto estado de cosas". El razonamiento, entonces, se torna fácilmente tautológico. Si se desea mantener un equilibrio de poder, las políticas de los Estados deben propender a mantenerlo. Si en verdad se mantiene un equilibrio de poder, debemos concluir que el propósito era acertado. Si no se produce un equilibrio de poder, podemos decir que el presupuesto de la teoría es erróneo. Finalmente, y esto completa la tendencia a ratificar el concepto, si el propósito de los Estados es el de sostener un equilibrio, el propósito de ese equilibrio es el de "mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de los elementos que lo componen". La materialización y la ratificación se han producido, obviamente, cuando leemos, por ejemplo, que el equilibrio funciona "exitosamente" y que las naciones tienen muchas dificultades para aplicarlo (1973, pp. 167-74, 202-207).

La materialización consiste con frecuencia en un uso más

⁴ Observando los Estados durante un largo período y en distintos espacios, Dowry concluye que en ningún caso se produjeron cambios de alianzas debidos "a consideraciones de un equilibrio de poder general" (1969, p. 95).

suelto del lenguaje o en el empleo de la metáfora para hacer que la propia prosa resulte más agradable. En este caso, sin embargo, la teoría ha sido drásticamente distorsionada, y no sólo por la introducción de la idea de que si habrá de constituirse un equilibrio, alguien debe desearlo y trabajar para conseguirlo. La mayor distorsión de la teoría surge cuando se derivan reglas de los resultados de las acciones de los Estados y luego, ilógicamente, son aplicadas como prescripción a los autores. Un efecto posible se convierte en una causa necesaria bajo la forma de una regla estipulada. Así, se dice que "el equilibrio de poder" puede "imponer sus restricciones a las aspiraciones de poder de las naciones", sólo en el caso de que primero éstas "se restrinjan a sí mismas aceptando el sistema del equilibrio de poder como encuadre común de sus intenciones". Sólo cuando los Estados reconocen "las mismas reglas de juego" y juegan "por las mismas apuestas limitadas", el equilibrio puede cumplir con "sus funciones de lograr estabilidad internacional e independencia nacional" (Morgenthau, 1973, pp. 219-220).

Los errores estrechamente relacionados que entran en nuestra segunda proposición acerca de la teoría son, como hemos visto, aspectos gemelos con respecto al campo de la política internacional; es decir, suponer una correspondencia necesaria entre motivo y resultado e inferir reglas válidas para los actores a partir de los resultados de sus acciones. Lo que no ha salido bien puede explicarse si recordamos la analogía económica (capítulo 5, parte III, 1). En una economía puramente competitiva, todos los que luchan por lograr ganancias hacen que baje el porcentaje de beneficios. Si permitimos que la competencia continúe durante cierto tiempo en condiciones estáticas, las ganancias de todos llegarían a cero. Inferir de ese resultado que todos, o algunos, procuran minimizar las ganancias, y que los competidores deben adoptar ese propósito como regla para que el sistema funcione, es absurdo. Y, sin embargo, en política internacional frecuentemente encontramos que las reglas inferidas de los resultados de las interacciones de los Estados son prescriptas a los actores y, según se dice, son condiciones necesarias para el mantenimiento del sistema. Esos errores, cometidos con frecuencia, son también señalados con frecuencia, aunque aparentemente sin ningún resultado. S. F. Nadel ha expresado el asunto con simpleza: "un ordenamiento que se

abstrae de la conducta no puede ser una regla de conducta" (Nadel, 1957, p. 148; cf. Durkheim, 1893, pp. 366, 418; Shubik, 1959, pp. 11, 32).

El razonamiento analítico aplicado cuando se necesita un enfoque sistémico lleva al establecimiento de toda clase de condiciones como prerequisites de la formación de los equilibrios de poder y como precondiciones generales de la estabilidad y la paz mundiales. Algunos requieren que los grandes poderes sean más de dos; otros, que haya un poder principal dispuesto a desempeñar el papel de equilibrador. Algunos requieren que la tecnología militar no cambie radical ni rápidamente; otros, que los Estados cumplan leyes arbitrariamente especificadas. Pero los equilibrios de poder se forman en ausencia de condiciones "necesarias", y desde 1945 el mundo ha sido estable, y el mundo de los poderes principales notablemente pacífico, aunque las condiciones internacionales no se adecuaran a las estipulaciones de los teóricos. La política del equilibrio del poder prevalece siempre que se cumplan dos, y solo dos, requerimientos: que el orden sea anárquico, y que esté poblado por unidades que deseen sobrevivir.

Para aquéllos que creen que para producir un resultado alguien o todos deben trabajar para conseguirlo, la explicación debe recaer en última instancia en las características de los Estados. Si eso es verdadero, las teorías de nivel nacional, o inferior, deben bastar para explicar la política internacional. Si, por ejemplo, el equilibrio se mantiene por medio de la sujeción a reglas de los Estados, necesitamos una explicación acerca de cómo se logra y se mantiene el acuerdo con respecto a las reglas. No necesitamos una teoría acerca del equilibrio del poder, pues el equilibrio resultaría de cierta clase de conducta que podría ser explicada, tal vez, gracias a una teoría de la psicología nacional o de la política burocrática. No se podría construir una teoría del equilibrio del poder porque no tendría nada que explicar. Si los buenos o malos motivos de los Estados desembocan en el mantenimiento o el quebrantamiento de los equilibrios, entonces la idea del equilibrio del poder se convierte simplemente en un marco de referencia que sirve para organizar el relato de lo ocurrido, y por cierto ése es el uso que se le da habitualmente. Una construcción que empieza por ser una teoría acaba como conjunto de categorías. Las categorías luego se mul-

tipifican rápidamente para cubrir los acontecimientos que la teoría embrionaria no había contemplado. La búsqueda del poder explicativo se convierte en una búsqueda de precisión descriptiva.

Finalmente, y relacionándose con nuestra tercera proposición acerca de la teoría en general, la teoría del equilibrio del poder es criticada con frecuencia por no explicar las políticas particulares de los Estados. Es cierto que la teoría no nos dice por qué el Estado hizo cierto movimiento el martes pasado. Esperar eso sería como esperar que la teoría de la gravitación universal explicara el camino sinuoso que recorre una hoja que cae. Una teoría con cierto nivel de generalidad no puede responder preguntas acerca de cuestiones que se hallan a otro nivel de generalidad. Éste es uno de los errores de la crítica. Otro es confundir una teoría de política internacional con una teoría de política exterior. La confusión de las pretensiones explicativas declaradas por una teoría del equilibrio de poder correctamente enunciada se basa en la imprecisión de la distinción establecida entre la política nacional y la internacional, o en la negación de esa distinción. Para aquéllos que la niegan, para los que idean explicaciones enteramente expresadas en términos de las unidades interactuantes, las explicaciones de la política internacional *son* explicaciones de la política exterior, y las explicaciones de la política exterior *son* explicaciones de la política internacional. Otros mezclan sus pretensiones explicativas y comprenden el problema de la comprensión de la política internacional con el problema de la comprensión de la política exterior. Morgenthau, por ejemplo, cree que los problemas de predecir la política exterior y de desarrollar teorías acerca de ella es lo que torna difícil, por no decir imposible, la construcción de una teoría de política internacional (1970b, pp. 253-58). Pero las dificultades de explicar la política exterior sólo actúan en contra de la posibilidad de construir una teoría política internacional si se reduce esta última a la primera. Graham Allison demuestra una confusión similar. Sus tres "modelos" pretenden ofrecer enfoques alternativos del estudio de la política internacional. Sin embargo, sólo el modelo I es un enfoque del estudio de la política internacional, ya que los modelos II y III son enfoques del estudio de la política exterior. Ofrecer el enfoque burocrático-político como alternativo del enfoque de los Estados como actores es como decir que una teoría de empresa

es una alternativa de la teoría de mercado, un error que ningún economista competente cometería (1971, cf. Allison y Halperin, 1972). Si Morgenthau y Allison fueran economistas y sus pensamientos siguieran la misma línea, tendrían que argumentar que las incertidumbres de la política corporativa actúan en contra del desarrollo de la teoría de mercado. Han confundido y mezclado dos asuntos diferentes.⁵

Todas las teorías cubren ciertos asuntos y dejan otros de lado. La teoría del equilibrio del poder es una teoría acerca de los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los Estados. La teoría enuncia presupuestos acerca de los intereses y los motivos de los Estados, en vez de explicarlos. Lo que explica son las restricciones que aquejan a todos los Estados. La percepción clara de esas restricciones suministra muchas claves de las reacciones que se pueden esperar por parte de los Estados, pero la teoría no puede explicar esas reacciones por sí mismas. Éstas no solo dependen de las restricciones internacionales, sino también de las características de los Estados. ¿Cómo reaccionará un Estado en particular? Para responder esta pregunta no sólo necesitamos una teoría de mercado, por así decirlo, sino también una teoría acerca de las firmas que lo componen. ¿Contra qué tendrá que reaccionar un Estado? La teoría del equilibrio del poder puede darnos respuestas generales y útiles a esa pregunta. La teoría explica por qué es esperable una cierta semejanza de conductas de ciertos Estados cuya situación es semejante. La conducta esperable es parecida, no idéntica. Para explicar las diferencias esperables entre las respuestas nacionales, una teoría tendría que demostrar de qué modo las estructuras internas de los Estados afectan a sus políticas y acciones. Una teoría de política exterior no podría predecir detalladamente los contenidos de una política, sino que produciría diferentes expectativas acerca de los estilos y las tendencias de las políticas de los diferentes países. Como el nivel nacional y el internacional están relacionados, ambos tipos de teorías, si son buenas, nos suministran información, aunque no la misma, acerca

⁵ La confusión está muy difundida y se extiende en ambas direcciones. Así, Herbert Simons cree que la meta de los economistas teóricos clásicos es inalcanzable porque supone, erróneamente, que intentan "predecir la conducta del hombre racional sin hacer una investigación empírica de sus características psicológicas" (1957, p. 99).

de la conducta y de los resultados en ambos niveles (cf., la segunda parte de los capítulos 4 y 5).

II

En el capítulo anterior construí una teoría sistémica de política internacional. En este capítulo, he enunciado la teoría del equilibrio del poder como desarrollo ulterior de esa teoría. En los próximos tres capítulos, refinaré la teoría mostrando de qué modo varían las expectativas a partir de los cambios dentro de la estructura del sistema internacional. En este punto me detengo para preguntarme hasta qué punto es buena la teoría desarrollada hasta el momento.

Antes de someter una teoría a comprobaciones, nos preguntamos si es internamente coherente y si nos dice algo de interés que no conoceríamos en su ausencia. Que la teoría satisfaga esos requerimientos no significa que pueda sobrevivir a las pruebas. Mucha gente prefiere pruebas que, de no ser aprobadas, tornan falsa una teoría. Algunos, siguiendo a Karl Popper (1934, capítulo 1), insisten en que las teorías solo pueden comprobarse si se intenta tornarlas falsas. Las confirmaciones no cuentan porque, entre otras razones, los casos confirmatorios pueden presentarse como prueba mientras —conscientemente o no— se evitan aquellos otros que podrían ponerla en duda. Esta dificultad —sugiero— puede disminuirse eligiendo casos difíciles —por ejemplo, situaciones en las que las partes tienen fuertes razones para comportarse de manera contraria a lo que predice la teoría. Las confirmaciones también son rechazadas porque numerosas comprobaciones que parecen confirmar la teoría son negadas por una sola instancia de falsedad.

La concepción de teoría presentada en el capítulo 1, sin embargo, inaugura la posibilidad de idear pruebas que confirmen. Si una teoría describe un dominio, y desarrolla su organización y las conexiones existentes entre sus partes, entonces podemos comparar los rasgos del dominio observado con el cuadro que la teoría ha presentado (cf. Harris, 1970). Podemos preguntarnos cuáles son las conductas y los resultados esperables que se hallan repetidamente cuando se cumplen las condiciones contempladas por la teoría.

Lo que es más, las teorías estructurales ganan plausibilidad

si se observan semejanzas de conductas entre reinos cuyas sustancias son semejantes pero cuyas estructuras son diferentes. Se logra esta ventaja especial: la teoría política internacional gana credibilidad a partir de la confirmación de ciertas teorías en el campo de la economía, la sociología, la antropología y otros campos no políticos.

La comprobación de teorías, por supuesto, siempre significa inferir expectativas o hipótesis de ellas, para luego comprobar esas expectativas. La comprobación de teorías es una tarea difícil y sutil, dada la interdependencia existente entre hechos y teoría, la elusiva relación existente entre realidad y teoría, que funciona como un instrumento para la aprehensión. De alguna manera se hallan involucradas las cuestiones de verdad y falsedad, pero también la cuestión de la utilidad y la inutilidad. Finalmente, nos quedamos con la teoría que revela más, incluso, aunque sospechemos de su validez. En otra parte me explayaré más acerca de la aceptación y la negación de las teorías. Aquí solo diré lo suficiente para exaltar la relevancia de unas pocas instancias de claras comprobaciones teóricas. Así podremos pensar fácilmente en otros ejemplos. Muchos de ellos se suministran en la primera parte de este capítulo y en todas las secciones de los tres próximos, aunque no siempre los he designado como comprobaciones ni los he enunciado por medio de formas comprobables.

Es fácil idear comprobaciones cuando tenemos una teoría para comprobar, pero suele ser muy difícil llevarlas a cabo. Dada la dificultad que implica la comprobación de cualquier teoría, y la dificultad agregada de comprobar teorías en campos no experimentales, como la política internacional, deberíamos explotar todas las maneras de comprobación que he mencionado —el intento de falsificar, la invención de comprobaciones confirmatorias, la comparación de rasgos del mundo real y del mundo teórico, la comparación de las conductas de reinos de estructuras semejantes y disímiles. Cualquier buena teoría da lugar a muchas expectativas. Es por eso muy importante la multiplicación de hipótesis y la variación de comprobaciones, porque los resultados de la comprobación de las teorías son necesariamente problemáticos. Que una sola hipótesis parezca ser verdadera tal vez no resulte demasiado impresionante. Una teoría se torna plausible cuando muchas de las hipótesis que se infieren de ella son sometidas con éxito a comprobación.

Ahora que ya sabemos algo más acerca de las comprobaciones, podemos preguntarnos si las expectativas inferidas de nuestra teoría podrían sobrevivir a las comprobaciones. ¿Cuáles serían algunas de esas expectativas? Dos de ellas, estrechamente relacionadas, emergen de la discusión anterior. Según la teoría, los equilibrios de poder se producen recurrentemente, y los Estados tienden a emular las políticas exitosas de los otros. ¿Estas expectativas pueden someterse a comprobación? En principio, la respuesta es "sí". Dentro de una escena determinada y durante cierto número de años, deberíamos ver que el poder militar de los Estados más débiles y más pequeños o de agrupaciones de Estados crece más rápidamente, o se reduce más lentamente, que el de los Estados más fuertes o más grandes. Y deberíamos observar la presencia de la imitación entre los Estados rivales. En la práctica, la comprobación de esas expectativas por medio de la observación histórica resulta difícil.

Hay dos problemas esenciales. Primero, aunque la teoría del equilibrio del poder ofrece algunas predicciones, esas predicciones son indeterminadas. Como sólo se predice una situación de equilibrio inconstante y laxamente definida, es difícil decir que cualquier determinada distribución de poder torna falsa la teoría.

Lo que es más, la teoría no nos lleva a esperar que la emulación entre los Estados llegará al punto en que los competidores se tornen idénticos. ¿Qué es lo que será imitado, con qué rapidez y precisión? Como la teoría no da respuestas precisas, la falsificación es una vez más difícil. Segundo, aunque los Estados pueden estar dispuestos a reaccionar contra las limitaciones internacionales y con los incentivos de acuerdo con las expectativas de la teoría, las políticas y las acciones de los Estados están también determinadas por sus condiciones internas. Es muy fácil explicar la imposibilidad de formación de equilibrios y la imposibilidad de algunos Estados de satisfacer e imitar las prácticas exitosas de otros Estados por medio del señalamiento de los efectos producidos por fuerzas que se hallan fuera del alcance de la teoría.

En ausencia de refinamientos teóricos que establecen las expectativas con certeza y minuciosamente, ¿qué podemos hacer? Como acabo de sugerir, y tal como establece la sexta regla de comprobación de teorías consignada en el capítulo 1, debemos hacer que las pruebas sean cada vez más difíciles. Si se

observan resultados que la teoría contempla aunque haya fuerzas que se oponen a ellos, esa teoría empezará a inspirarnos confianza. Para confirmarla, no debemos volver los ojos al siglo dieciocho, momento cúlspide del equilibrio de poder, cuando había un número conveniente de grandes poderes interactuando, supuestamente capaces de adaptarse a la cambiante distribución del poder, por medio del intercambio de aliados realizado con cierta gracia, posible por la ausencia de abismos ideológicos. En cambio, deberíamos buscar confirmación por medio de la observación de los casos difíciles. Por ejemplo, deberíamos buscar instancias de alianzas entre Estados según las expectativas que produce la teoría, aun cuando tengan fuertes razones para no cooperar entre sí. La alianza entre Francia y Rusia, formalizada en 1894, es una de esas instancias (ver capítulo 8, parte I). Por ejemplo, deberíamos buscar instancias de Estados que hagan esfuerzos internos para fortalecerse, por desagradables y dificultosos que esos esfuerzos puedan resultar. Los Estados Unidos y la Unión Soviética durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial cumplen con esas instancias: Estados Unidos por rearmarse a pesar de haber demostrado un intenso deseo de no hacerlo, tras haber desmantelado la más poderosa maquinaria militar que el mundo hubiera visto antes; la Unión Soviética por mantener alrededor de tres millones de hombres bajo bandera mientras luchaba por adquirir una nueva y costosa tecnología militar a pesar de la terrible destrucción que había padecido durante la guerra.

Estos ejemplos tienden a confirmar la teoría. Encontramos Estados que forman equilibrios de poder lo deseen o no. Pero también demuestran las dificultades que implica la comprobación. Alemania y Austria-Hungría formaron la Alianza Dual en 1879. Como no se pueden extraer de la teoría inferencias detalladas, no podemos decir en qué momento era esperable que otros Estados contrarrestaran este movimiento. Francia y Rusia esperaron hasta 1894. ¿Acaso esto demuestra que la teoría es falsa, insinuando que los Estados pueden entrar o no en situación de equilibrio? No debemos concluir apresuradamente que es así, ni tampoco atribuir la respuesta demorada a la "fricción". En cambio, debemos examinar la diplomacia y la política de los quince años de intervalo para ver si la teoría sirve para explicar

y predecir las acciones y las reacciones de los Estados, y para ver si esa demora está en verdadero desacuerdo con la teoría. Es necesario un juicio cuidadoso. Para ello, los relatos de los historiadores son más útiles que el resumen histórico que soy capaz de suministrar.

La teoría no lleva a esperar que los Estados se comporten de maneras que resulten en la formación de equilibrios. Inferir esa expectativa de la teoría no resulta impresionante si el equilibrio es un esquema universal de la conducta política, como a menudo se alega. No lo es. Si los actores políticos se equilibran entre sí o no, si siguen la corriente o no, es algo que depende de la estructura del sistema. Los partidos políticos, cuando eligen sus candidatos presidenciales, ilustran dramáticamente ambos puntos. Cuando se acerca el momento de la nominación y nadie se ha establecido como favorito del partido, rivalizan una cantidad de líderes potenciales. Algunos forman coaliciones para obstaculizar el progreso de los otros. Las maniobras y los equilibrios de los potenciales líderes cuando el partido carece de uno, son semejantes a la conducta externa de los Estados. Pero ésta es la estructura solamente durante un período sin líder. Tan pronto como alguien se revela como ganador, casi todos siguen la corriente en vez de seguir construyendo coaliciones destinadas a impedir que alguien gane el premio del poder. Seguir la corriente, y no el equilibrio, se convierte en la conducta característica.⁶

El seguir la corriente y el equilibrio son dos conductas contrastantes. Internamente, los candidatos que pierden unen sus suertes a la del ganador. Todos quieren que alguien gane; los miembros de un partido quieren que su líder gane, incluso aunque no estén de acuerdo acerca de quién debe ser ese líder. En una competencia por la posición de líder, el seguir la corriente es una actitud sensata cuando, incluso, los perdedores pueden beneficiarse y cuando el hecho de perder no implica que arriesguen su seguridad. Externamente, los Estados trabajan más duro para incrementar su propia fuerza, o se combinan con otros, cuando se están quedando atrás. En una competencia por el liderazgo, el equilibrio es una conducta sensata cuando la victoria de una coalición deja a los miembros más débiles de la coali-

⁶ Stephen Van Evera sugirió que "seguir la corriente" podía usarse como opuesto de "equilibrio".

ción vencedora a merced de los miembros más fuertes. Nadie desea que otro gane; ninguno de los grandes poderes desea que uno de ellos se establezca como líder.

Si se forman dos coaliciones y una de ellas se debilita, tal vez a causa del desorden político de uno de los miembros, esperamos que la preparación militar de la otra coalición disminuya, o que se atenúe su grado de unidad. El ejemplo clásico de este último efecto es la desintegración de una coalición que ha ganado una guerra justo después del momento de la victoria. No esperemos que los fuertes se alíen con los fuertes con el objeto de aumentar su grado de poder sobre los otros, sino más bien que intenten equilibrar y busquen aliados que puedan ayudarlos. En la anarquía, la seguridad es el fin más alto. Sólo si se asegura la supervivencia, los Estados pueden perseguir otros fines tales como la tranquilidad, los beneficios y el poder. Como el poder es un medio y no un fin, los Estados prefieren unirse a la coalición más débil en el caso en que haya dos. No pueden permitir que el poder, un medio posiblemente útil, se convierta en el fin que deben lograr. El sistema los estimula a lograr seguridad. El poder puede servir o no para ello. Dadas dos coaliciones, por ejemplo, el mayor éxito de una de ellas para atraer miembros puede tentar a la otra a emprender una guerra preventiva, esperando lograr la victoria por sorpresa antes de que se acentúen las disparidades. Si los Estados desearan maximizar el poder, se unirían al bando más fuerte, y no veríamos la formación de equilibrios sino la aparición de una hegemonía. Esto no ocurre porque el sistema induce al equilibrio, y no a la conducta de seguir la corriente. La primordial preocupación de los Estados no es la de maximizar el poder sino la de mantener su posición dentro del sistema.

Los Estados secundarios, si están libres para elegir, se apiñan en el lado más débil, pues el más fuerte es quien los amenaza. En el lado más débil están más seguros y son más apreciados, siempre que, por supuesto, la coalición a la que se unen logre tener suficiente fuerza disuasoria como para lograr que el adversario no la ataque. Así, Tucídides registra que durante las Guerras del Peloponeso las ciudades-Estados menores de Grecia consideraban a Atenas, la más fuerte, como el tirano, y a Esparta, la más débil, como su liberadora (circa 400 A. C., Libro V, cap. 17°). Según Werner Jaeger, Tucídides creía que esto era "perfecta-

mente natural dadas las circunstancias”, pero creía que “las partes del tirano y el liberador no se correspondían con ninguna cualidad moral permanente de esos Estados sino que eran simples máscaras que algún día se intercambiarían ante el asombro de los observadores, en el momento en que se alterara el equilibrio de poder” (1939, I, 397). Esta afirmación demuestra un sentido preciso de hasta qué punto la situación de los Estados afecta sus conductas y colores e, incluso, sus características. También apoya la afirmación de que los Estados equilibran el poder antes que maximizarlo. Los Estados rara vez pueden permitirse que la maximización del poder se convierta en su objetivo. La política internacional es un asunto demasiado serio como para permitirlo.

La teoría describe a la política internacional como un reino competitivo. ¿Los Estados desarrollan las características típicas de los competidores? Esta pregunta plantea otra comprobación de la teoría. El destino de cada Estado depende de sus respuestas a las acciones de los otros Estados. La posibilidad de que el conflicto se desarrolle por medio de la fuerza lleva a competir en las artes y los instrumentos de la fuerza. La competencia produce una tendencia a la igualdad entre los competidores. Así, las asombrosas victorias de Bismarck sobre Austria en 1866 y sobre Francia en 1870 rápidamente condujeron a los principales poderes continentales (y a Japón) a imitar el sistema jerárquico militar prusiano, y la imposibilidad de ingleses y norteamericanos de seguir este esquema sólo indicaba que estaban fuera de la escena inmediata de la competencia. Los Estados rivales imitan las innovaciones militares ideadas por el país de mayor capacidad e ingenio. Y así las armas de los principales competidores, y también sus estrategias, empiezan a asemejarse grandemente en todo el mundo. Así, a principios de siglo, el almirante Alfred von Kiritz logró que se reuniera una flota de combate con el argumento de que Alemania solo podría desafiar el poder marino británico con una doctrina naval y armas similares (Art. 1973, p. 16).

Los efectos de la competencia no están confinados solamente dentro del reino militar. La socialización del sistema también se produce. ¿Es cierto? Una vez más, como siempre, podemos hallar ejemplos confirmatorios si los buscamos con ahínco, y tratamos de hallar casos en los que es improbable que la teoría gane credibilidad. Debemos buscar instancias de Estados que, aunque puedan satisfacer las prácticas internacionales habitua-

les, prefieran no hacerlo por razones internas. La conducta de la Unión Soviética en sus primeros años es uno de estos casos. Durante sus primeros años de poder, los bolcheviques predicaron la revolución internacional y rechazaron las convenciones de la diplomacia. Decían, en efecto, "no nos socializaremos según ese sistema". La actitud fue bien expresada por Trotsky, quien, cuando le preguntaron qué haría como ministro de relaciones exteriores, dijo: "enviaré algunas proclamas revolucionarias a los pueblos y después cerraré mi despacho" (citado por Von Laue 1963, p. 235). En una escena competitiva, no obstante, una parte puede necesitar el auxilio de otras. La negativa a jugar el juego político puede ser causa de la propia destrucción. La diplomacia de la Unión Soviética muy pronto empezó a sentir las presiones de la competencia. Así, Lenin, al enviar al ministro Chicherin a la Conferencia de Génova en 1922, lo despidió con esta advertencia: "Evite las grandes palabras" (citado por Moore 1950, p. 204). Chicherin, quien personificaba al cauteloso diplomático tradicional más que al revolucionario uniformado, debía refrenarse de la retórica inflamada en nombre de la consecución de pactos útiles, que finalmente concretó con ese otro poder paria y enemigo ideológico que era Alemania.

La estrecha yuxtaposición de Estados estimula su semejanza por medio de las desventajas que se producen a partir de la incapacidad de cumplir con las prácticas de mayor éxito. Esta "semejanza", efecto del sistema, a menudo se atribuye a la aceptación de las llamadas reglas de conducta estatal. Ocasionalmente acceden al poder gobernantes milenaristas. En el poder, la mayoría cambia rápidamente sus procedimientos. Pueden negarse a hacerlo, y sobrevivir, sólo en el caso de que gobiernen países poco afectados por la competencia entre los Estados. La socialización de los Estados no conformistas progresa a una velocidad establecida por su grado de involucración en el sistema. Y ésta es otra afirmación comprobable.

Le teoría produce muchas expectativas acerca de la conducta y los resultados. A partir de ella, podemos predecir que los Estados se abocarán a una conducta de equilibrio, sea o no el equilibrio de poder el fin de sus acciones. A partir de la teoría podemos predecir en el sistema la existencia de una fuerte tendencia al equilibrio. La expectativa no es que el equilibrio, una vez conseguido, se mantenga, sino que un equilibrio, una vez alterado, será

restaurado de una u otra manera. Los equilibrios de poder se constituyen de manera recurrente. Como la teoría describe la política internacional como un sistema competitivo, podemos predecir más específicamente que los Estados exhibirán características comunes a todos los competidores: se imitarán entre sí y se socializarán de acuerdo con el sistema. En este capítulo he sugerido maneras de tornar más concretas y específicas estas proposiciones, de modo de poder comprobarlas. En los capítulos restantes, aparecerán otras proposiciones comprobables a medida que la teoría se elabore y decante.

