

CAUSAS ESTRUCTURALES Y EFECTOS MILITARES

El capítulo 7 demostró por qué lo más pequeño es mejor. Decir que pocos es mejor que muchos no implica decir que el dos es lo mejor de todo. La estabilidad de los pares —de corporaciones, de partidos políticos, de socios matrimoniales— ha sido frecuentemente apreciada. Aunque la mayoría de los estudiosos de política internacional creen probablemente que los sistemas de muchos grandes poderes serían inestables, se resisten a la difundida noción de que dos es el mejor de los números pequeños. ¿Están en lo cierto? En nombre de la estabilidad, de la paz o de lo que fuere, ¿deberíamos preferir un mundo de dos grandes poderes o un mundo de varios? El capítulo 8 demostrará por qué el dos es el mejor de los números pequeños. Llegamos a algunas conclusiones —aunque no a ésta—, gracias a la consideración de la interdependencia económica. Los problemas de la seguridad nacional en mundos multi y bipolares demuestran claramente las ventajas de la existencia de dos, y sólo dos, grandes poderes dentro del sistema.

I

El establecimiento y demostración de las virtudes de los sistemas de dos requiere la comparación de sistemas de diferentes números. Como el capítulo previo sólo se ocupaba de los sistemas de números pequeños y más pequeños, no tuvimos que considerar las diferencias causadas por la presencia de dos, cuatro o más partes dentro de un sistema. Debemos hacerlo ahora. ¿Por qué criterios determinamos que un sistema político internacional cambia, e, inversamente, con qué criterio decimos que un sistema es estable? Los científicos políticos con frecuencia agrupan diferentes efectos bajo el rótulo de estabilidad. Yo lo hice en mis ensayos de 1964 y 1967, usando la estabilidad para in-

cluir también la paz y el gobierno efectivo de los asuntos internacionales, que son, respectivamente, los temas de este capítulo y del próximo. Ahora creo que es importante mantener aparte los diferentes efectos para poder precisar acertadamente sus causas.

Los sistemas anárquicos solo se transforman por los cambios del principio organizador y por los cambios de importancia del número de partes principales. Decir que un sistema político internacional es estable significa dos cosas: primero, que sigue siendo anárquico; segundo, que ninguna variación de importancia se lleva a cabo con respecto al número de partes principales que componen ese sistema. Las variaciones "de importancia" del número son cambios que producen expectativas diferentes acerca del efecto ejercido por la estructura sobre las unidades. La estabilidad del sistema, en tanto sigue siendo anárquico, está estrechamente relacionada con el destino de sus miembros principales. El vínculo estrecho se establece entre la relación de los cambios de número de los grandes poderes y la transformación del sistema. Sin embargo, ese vínculo no es absoluto, porque el número de grandes poderes puede permanecer inalterable o no variar mucho; incluso, en el caso de que algunos grandes poderes dejen de serlo para ser reemplazados por otros. Los sistemas políticos internacionales son notablemente estables, como lo demuestra gráficamente la Tabla 8.1. El sistema multipolar duró tres siglos, porque mientras algunos Estados decaían de la posición principal, otros se elevaban por medio del incremento relativo de sus capacidades. El sistema persistió, incluso, a pesar de que cambió la identidad de sus miembros. El sistema bipolar ha durado tres décadas porque ningún tercer Estado ha sido capaz de desarrollar capacidades comparables a las de Estados Unidos y la Unión Soviética. El sistema parece vigoroso, aunque es improbable que dure tanto como su predecesor —asunto que consideraremos en la cuarta parte de este capítulo.

El vínculo entre la supervivencia de grandes poderes, en particular, y la estabilidad de los sistemas, se ve debilitado, además, por el hecho de que no todos los cambios de número son cambios de sistema. Es ampliamente aceptado que los sistemas bipolar y multipolar son distintos. Los sistemas de dos tienen diferentes cualidades que los sistemas de tres o más. ¿Cuál es la diferencia definitoria? La respuesta radica en la con-

CAUSAS ESTRUCTURALES Y EFECTOS MILITARES

TABLA 8.1.

Grandes poderes, 1700-1979

	1700	1800	1875	1910	1935	1945
Turquía	x					
Suecia	x					
Países Bajos	x					
España	x					
Austria (Austria-Hungría)	x	x	x	x		
Francia	x	x	x	x	x	
Inglaterra	x	x	x	x	x	
Prusia (Alemania)		x	x	x	x	
Rusia (Unión Soviética)		x	x	x	x	x
Italia			x	x	x	
Japón				x	x	
Estados Unidos				x	x	x

Adaptado de Wright, 1965, Apéndice 20, Tabla 43.

ducta que se requiere de las partes en los sistemas de auto-ayuda, es decir, equilibrio. El equilibrio se logra de manera diferente en los sistemas multi y bipolar. Aunque muchos estudiosos de la política internacional creen que el juego del equilibrio de poder requiere como mínimo tres o cuatro jugadores, en el capítulo 6 vimos que con dos basta. Cuando dos poderes rivalizan, los desequilibrios solo pueden ser corregidos gracias a sus esfuerzos internos. Cuando hay más de dos, los cambios de alineación suministran un medio de adaptación adicional, lo que agrega flexibilidad al sistema. Ésta es una diferencia crucial entre el sistema multipolar y el bipolar. Más allá del dos, ¿cuáles son las variaciones numéricas de importancia? El tres y el cuatro son números límite. Marcan la transición de un sistema a otro porque las oportunidades de equilibrar, por medio de la combinación con otros, varían de maneras que cambian los resultados esperados. Los sistemas de tres tienen características distintivas y desafortunadas. Es fácil que dos poderes avasallen al tercero, dividiéndose las ganancias y tornando el sistema a la bipolaridad. En los sistemas multipolares, cuatro es el más bajo número aceptable, pues permite alineamientos externos y promete una estabilidad considerable. Cinco es otro número límite, ya que es el número más bajo que promete estabilidad, mientras suministra oportunidad para el rol de equilibra-

dor; y ya examinaré esta aseveración. Más allá del cinco no hay límite claro. Sabemos que las complicaciones se aceleran a medida que los números crecen, a causa de la dificultad de cada uno para afrontar la incierta conducta de los demás, y a causa de que, cuanto mayor es el número, mayor es la cantidad de coaliciones posibles. Pero no tenemos base para afirmar que las complicaciones pasan un límite cuando nos desplazamos, digamos, del siete al ocho. Afortunadamente, en la práctica, no hay perspectiva de un aumento del número de grandes poderes.

Hasta 1945, el sistema de la nación-Estado era multipolar, y siempre con cinco o más poderes. En toda la historia moderna, la estructura de la política internacional sólo ha cambiado una vez. Sólo tenemos dos sistemas para observar. Por inferencia y por analogía, no obstante, podemos inferir algunas conclusiones acerca de los sistemas internacionales con números pequeños o mayores de grandes poderes. La siguiente parte de este capítulo demuestra que cinco partes no constituyen un sistema distintivo y considera las diferentes implicaciones de los sistemas de dos y de cuatro o más partes.

II

Cuando hay sólo dos grandes poderes, el sistema del equilibrio de poder es inestable; cuatro poderes son necesarios para que ese sistema funcione adecuadamente. Para lograr una adaptación fácil y tersa, la existencia de un quinto poder, que actúe como equilibrador, agrega mayor refinamiento. Éste es el conocimiento convencional. ¿Debemos aceptarlo? ¿Es cinco el mejor punto intermedio entre el sistema más simple posible, de dos, y el de números tan grandes como para tornar desesperadamente complejo un sistema anárquico?

La idea de un equilibrador es más una generalización histórica que un concepto teórico. La generalización se infiere de la posición y la conducta de Inglaterra durante los siglos dieciocho y diecinueve. La experiencia británica demuestra qué condiciones deben prevalecer para que el rol de equilibrador pueda desempeñarse con efectividad. La primera era que el margen de poder del agresor no fuera demasiado grande como para que la fuerza inglesa, agregada al bando más débil, resultara insuficiente para reacomodar la balanza. Cuando los Estados del con-

tinente se hallaban casi en equilibrio, Inglaterra podía actuar efectivamente. La segunda condición era que los fines ingleses en el continente siguieran siendo negativos, ya que los fines positivos ayudan a determinar los alineamientos. Un Estado que desea asegurarse un territorio, habitualmente, debe aliarse con el que todavía no lo posee. Las metas del Estado, entonces, disminuyen el panorama de sus maniobras diplomáticas. Finalmente, para ser efectiva en su rol de equilibrador, Inglaterra debía tener un status de poder que fuera como mínimo igual al del país más poderoso. La debilidad inglesa con respecto a los países europeos ha significado, hasta ahora, rivalidad. Sólo cuando los poderes continentales estaban casi equilibrados o cuando Inglaterra era muy fuerte, pudo ese país permanecer distante hasta el momento en que su involucración era decisiva en el aspecto diplomático. Son éstas condiciones muy especiales, y más aún por el hecho de que las preferencias políticas no deben llevar al equilibrador a identificarse con ningún grupo de Estados potencial o real. La teoría del equilibrio de poder no puede incorporar el rol del equilibrador porque ese rol depende de esas condiciones de estrecha definición e históricamente improbables. El número cinco no tiene ningún encanto especial, pues no hay motivo para creer que el quinto será capaz o estará dispuesto a funcionar como equilibrador.

Esas consideraciones nos conducen a dudas más generales acerca de las supuestas ventajas de las alianzas flexibles. Para ser útil, la flexibilidad tiene que significar que, cuando uno o más Estados amenazan a los otros, alguno de ellos se unirá a un bando o desertará de otro con el objeto de conservar un equilibrio contra el potencial agresor. En este punto, el viejo sistema del equilibrio de poder resulta sospechosamente similar al nuevo sistema de seguridad colectiva de la Liga y de las Naciones Unidas. El mantenimiento de ambos sistemas depende de la neutralidad de los alineamientos en el momento de una amenaza seria. Para preservar el sistema, al menos un Estado poderoso debe superar la presión de la preferencia ideológica, de ataduras previas, y el conflicto de los intereses actuales, con el objeto de sumar su peso al bando de los pacíficos. Debe hacer lo que el momento requiere.

Ya que uno de los intereses de los Estados es el de evitar ser dominado por otros Estados, ¿por qué habría de ser difícil

que uno o varios Estados se pusieran a favor de los amenazados? Después de todo, todos ellos experimentan un peligro y una amenaza común. Pero, en cambio, A puede decirle a B: "Como la amenaza te incluye a ti tanto como a mí, me haré a un lado y dejaré que tú arregles la cuestión". Si B actúa efectivamente, A logra ventajas gratuitas. Si B, resentido, no lo hace, tanto A como B pierden. La contemplación de un destino común puede no conducir a una justa división del trabajo —o tal vez, a ningún trabajo. Si esto es o no así depende de las dimensiones del grupo, y de las desigualdades que existan entre sus miembros, así como de sus distintos caracteres (cf. Olson, 1965, pp. 36, 45).

Las dificultades de cualquier sistema se hacen evidentes cuando algunos Estados amenazan a otros mientras los alineamientos son inciertos. El ministro francés de Relaciones Exteriores Flandin le dijo al primer ministro inglés Baldwin que la ocupación alemana del Rin en 1936 daba a Inglaterra la ocasión de liderar la oposición contra Alemania. A medida que crecía la amenaza alemana, algunos líderes ingleses y franceses podían esperar que, si sus países se mantenían al margen, Rusia y Alemania se equilibrarían mutuamente o lucharían entre sí hasta el final (Nicolson 1966, pp. 247-49; Young 1976, pp. 128-30). Las incertidumbres acerca de quién amenaza a quién, acerca de quién se opondrá a quién, y acerca de quién ganará o perderá a partir de las acciones de otros Estados se profundizan a medida que aumenta el número de Estados. Incluso, si suponemos que los fines de casi todos los Estados son dignos, el momento y el contenido de las acciones destinadas a lograrlos se tornan más y más difíciles de calcular. En vez de simplificar la cuestión, el hecho de prescribir reglas generales para los Estados tan sólo ilustra la imposibilidad de creer que los Estados pueden conciliar dos imperativos conflictivos —el de actuar por propio bien, tal como lo requiere su situación, y el de actuar en nombre de la estabilidad del sistema o por su supervivencia, tal como algunos estudiosos les aconsejan. Los científicos políticos que favorecen la flexibilidad en cuanto al alineamiento nacional deben aceptar que la flexibilidad solo se produce cuando el número crece, y también se multiplican las complejidades y las incertidumbres

Con más de dos Estados, la política del poder se basa en la

diplomacia por la cual las alianzas se concretan, se mantienen o se quiebran. La flexibilidad del alineamiento significa que el país con el que deseamos unirnos puede preferir otro asociado y que nuestro actual aliado puede desertar. La flexibilidad del alineamiento reduce la posible elección de políticas. La estrategia de un Estado debe complacer a un aliado potencial o satisfacer a un aliado real. Una situación comparable se da cuando los partidos políticos compiten por los votos por medio de la formación y reformación de coaliciones electorales de diferentes grupos económicos, étnicos, religiosos y regionales. La estrategia, o política, de un partido, se hace en virtud de atraer o de conservar a los votantes. Si un partido desea lograr éxito electoral, su política no puede ser simplemente la que sus dirigentes consideran mejor para el país. La política debe plantearse, al menos en parte, con el objeto de ganar las elecciones. De manera similar, con un número de Estados aproximadamente iguales, la estrategia se desarrolla en parte con el objeto de conservar y de atraer a los aliados. Si se pueden formar alianzas, los Estados querrán aparecer como socios atractivos. Por ello, alteran su apariencia y adaptan su conducta para incrementar su elegibilidad. Los que siguen siendo poco atractivos, al descubrir que son competidores pobres, tratarán con mayor ahínco de cambiar su apariencia y su conducta. Para que se nos considere una elección posible, debemos ser suficientemente atractivos en personalidad y en política. La diplomacia de alianzas de Europa durante los años anteriores a la Primera Guerra Mundial es rica en ejemplos. Desde las Guerras Napoleónicas, muchos habían creído que los "republicanos" y los "cosacos" jamás se comprometerían, por no hablar de contraer matrimonio. El cortejo de Francia y Rusia, en el que cada uno de ellos se adaptó de algún modo al otro, fue consumado en la alianza de 1894, y produjeron así la Triple Alianza cuando, primero Francia y luego Rusia, superaron sus viejas animosidades contra Inglaterra, en 1904 y en 1907, respectivamente.

Si las presiones son lo suficientemente intensas, un Estado puede pactar casi con cualquier otro. Litvinov comentó en la década de 1930 que para promover su seguridad en un mundo hostil, la Unión Soviética trabajaría con cualquier Estado, incluso con la Alemania de Hitler (Moore 1950, pp. 35-55). Es importante advertir que los Estados se aliarán con el diablo

mismo para evitar el infierno de la derrota militar. Aún más importante resulta recordar que la cuestión de quién se aliará con cuál diablo puede ser decisiva. Al fin, los actos de Hitler determinaron que todos los grandes poderes, salvo Italia y Japón, se unieran en su contra.¹

En la búsqueda de la seguridad, puede ser necesario concretar alianzas. Una vez concretadas, es necesario manejarlas. Las alianzas europeas que comenzaron en la década de 1890 se rigidizaron gracias a la formación de dos bloques. Se supone que la rigidez de los bloques contribuyó al desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial. Este enfoque es superficial. Las alianzas son concretadas por Estados que tienen algunos intereses en común, pero no todos. El interés común es habitualmente, negativo: el miedo a los otros Estados. La divergencia se produce cuando hay en juego intereses positivos. Consideremos dos ejemplos. Rusia hubiera preferido planear y prepararse para la guerra contra Austria-Hungría. Rusia podía pensar en derrotar a esa nación, pero no a Alemania, y Austria-Hungría se interponía para que Rusia pudiera ganar el control de los estrechos que vinculaban el Mediterráneo con el mar Negro. Francia, sin embargo, podía recuperar Alsacia-Lorena si tan solo derrotaba a Alemania. La percepción de una amenaza común unió a Rusia y Francia. La diplomacia en favor de una alianza, y un gran flujo de fondos desde Francia a Rusia, ayudó a mantener unidos a ambos países, y a conformar una estrategia de alianza más al gusto de Francia que de Rusia. Las estrategias de alianza son siempre producto del compromiso, ya que los intereses de los aliados y sus ideas de cómo lograrlos no son siempre idénticos. Lo que es más, en un sistema multipolar, a pesar de la formación de bloques, nuestros propios aliados pueden desplazarse al campo contrario. Si un miembro de una alianza trata de enmendar sus diferencias, o de cooperar de algún modo con un miembro de otra alianza, sus propios aliados se sienten inquietos. Así, la cooperación anglo-germana de 1912 y 1913, destinada a atenuar la crisis de los Balcanes y a resolver cuestiones coloniales, puede haber resultado dañosa.

¹ Tal como Winston Churchill le dijera a su secretario privado la noche anterior a la invasión alemana de Rusia: "Si Hitler invadiera el infierno, haría al menos una referencia favorable al diablo en la Cámara de los Comunes" (Churchill, 1950, p. 370).

Las reacciones de sus aliados disuadieron a Inglaterra y a Alemania de desempeñar un rol similar en el sudeste de Europa en 1914, aunque les dio la esperanza de que la alianza del otro no se mantendría firme (Jervis 1976, p. 110). Una mayor cohesión de los bloques hubiera permitido una política de mayor flexibilidad. Pero la cohesión de los bloques, al igual que la disciplina de los partidos, se logra por medio de un manejo cuidadoso y experto; y la conducción de los bloques es sumamente dificultosa entre casi iguales, ya que debe elaborarse cooperativamente.

Si se considera que los bloques competitivos están estrechamente equilibrados, y si la competencia se produce en asuntos importantes, dejar que uno de ambos bandos caiga, implica arriesgarse a la propia destrucción. En un momento de crisis, el más débil o el más arriesgado probablemente determina la política a seguir por su bando. Sus socios no pueden permitir que el miembro más débil se sacrifique, ni caer en la desunión por no respaldar una aventura, incluso en el caso de que deploren sus riesgos. El preludeo de la Primera Guerra Mundial nos da ejemplos notables. La igualdad aproximada de los miembros de la alianza los hacía intensamente interdependientes. La interdependencia de los aliados, sumada a la profunda competencia entre ambos bandos, significaba que, aunque cualquier país podía comprometer a sus aliados, ninguno de ellos, de ambos bandos, podía ejercer el control. Si Austria-Hungría marchaba a la guerra, Alemania debía seguirla; la disolución del imperio austro-húngaro hubiera dejado a Alemania sola en el centro de Europa. Si Francia se embarcaba en una guerra, Rusia debía seguirla; una victoria de Alemania sobre Francia hubiera sido una derrota para Rusia. Y así se producía un círculo vicioso. Como la derrota o la deserción de un aliado importante rompería el equilibrio, cada Estado estaba obligado a adaptar su estrategia y la utilización de sus fuerzas a los propósitos y los temores de sus aliados. En cierto sentido, la inestable política de los Balcanes llevó al mundo a la guerra. Pero esa afirmación pasa por alto el punto. Internacionalmente, los acontecimientos y las situaciones desestabilizadores abundan. Las preguntas importantes que debemos formularnos es si es posible manejar mejor esos acontecimientos y situaciones, y si sus efectos son más rápidamente absorbidos en un sistema que en otro (ver a continuación, próximo capítulo).

El juego político del poder, si se juega en serio, empuja a los jugadores a dos campos rivales, aunque el tema de concretar y mantener alianzas es tan complicado que el juego debe desarrollarse de manera muy dura para producir ese resultado bajo presión de guerra. Así, los seis o siete grandes poderes del período de entreguerra no produjeron una formación en dos bloques hasta dos años después de que comenzara la Segunda Guerra Mundial. Lo que es más, la formación de dos bloques no convirtió en bipolar un sistema multipolar más que en la medida en que la formación de coaliciones con el propósito de ganar las elecciones puede convertir en bipartidario un sistema multipartidario. Incluso, en el caso de la mayor presión externa, la unidad de las alianzas está lejos de ser completa. Los Estados y los partidos, durante las alianzas bélicas o electorales, mientras tratan de adaptarse mutuamente, siguen compitiendo por lograr ventajas y se preocupan por la constelación de fuerzas que se conformará cuando termine la lucha.

En los sistemas multipolares hay demasiados poderes como para permitir que uno de ellos establezca límites claros y estables entre aliados y adversarios, y demasiado pocos como para que sean escasos los efectos de una deserción. Cuando hay tres o más poderes, la flexibilidad de las alianzas hace fluidas las relaciones de amistad y de enemistad, y torna inciertas las estimaciones de las relaciones de fuerzas futuras y presentes. Mientras el sistema sea de números bajos, las acciones de cualquiera pueden amenazar la seguridad de los otros. Hay demasiados como para permitir que uno de ellos sepa con seguridad qué está ocurriendo, y demasiado pocos como para que uno de ellos convierta lo que está ocurriendo en un asunto indiferente. Tradicionalmente, los estudiosos de la política internacional han pensado que la incertidumbre que resulta de la flexibilidad de alineamiento genera una saludable cautela en la política exterior general (cf. Kaplan, 1957, pp. 22-36; Morgenthau, 1961, parte 4). Inversamente, también han creído que los mundos bipolares son doblemente inestables —que se erosionan o explotan con facilidad. Esta conclusión se basa en un falso razonamiento y en evidencias escasas. La interdependencia militar varía según el grado y la igualdad con que los poderes confían en otros con respecto a su seguridad. En un mundo bipolar, la interdependencia militar declina más agudamente todavía que

la interdependencia económica. Rusia y Estados Unidos dependen primordialmente de sí mismos en el aspecto militar. Se equilibran mutuamente por medios "internos" más que "externos", confiando más en sus propias capacidades que en las de sus aliados. El equilibrio interno es más confiable y preciso que el equilibrio externo. Es más probable que los Estados no se equivoquen, o se equivoquen menos, en la estimación de sus capacidades relativas que en la estimación de la fuerza y la confiabilidad de las coaliciones opuestas. La incertidumbre y los errores de cálculo no tornan a los Estados especialmente cautos ni estimulan las alternativas pacíficas, sino que causan las guerras (cf. Blainey, 1970, pp. 108-19). En un mundo bipolar la incertidumbre disminuye, y es más fácil hacer cálculos exactos.

Gran parte del escepticismo acerca de las virtudes de la bipolaridad surge de pensar un sistema como bipolar cuando se forman dos bloques dentro de un mundo multipolar. Un bloque manejado de manera poco hábil puede, sin duda, desintegrarse. En un mundo multipolar los líderes de ambos bloques deben preocuparse al mismo tiempo por el manejo de la alianza, ya que la desertión de un aliado puede ser fatal para sus asociados, y por las finalidades y capacidades del bloque opuesto. La prehistoria de las dos guerras mundiales demuestra dramáticamente los peligros. La considerable cantidad de esfuerzos que actualmente se invierten en el manejo de alianzas puede oscurecer la profunda diferencia existente entre las alianzas a la vieja usanza y las nuevas. En alianzas entre iguales, las contribuciones de los miembros menores son deseadas y, a la vez, de importancia relativamente escasa. Cuando las contribuciones de cierto número de partes son muy importantes para todas ellas, cada una tiene un fuerte incentivo para persuadir a las otras a adoptar sus opiniones tácticas y estratégicas, y también para hacer concesiones cuando la persuasión fracasa. La unidad de los socios más importantes tiene probabilidades de durar porque todos ellos comprenden hasta qué punto dependen de ella. Antes de la Primera Guerra Mundial, la aceptación alemana de la probable desertión de Italia de la Triple Alianza señalaba la relativa falta de importancia de este último país. En las alianzas entre desiguales, los líderes no necesitan preocuparse demasiado por la fidelidad de sus seguidores, quienes de todos modos tienen pocas opciones. Contrastemos la situa-

ción de 1914 con la de Estados Unidos, Inglaterra y Francia en 1956. Estados Unidos pudo disociarse de la aventura emprendida en Suez por sus dos aliados principales y someterlos a pesadas presiones financieras. Al igual que Austria-Hungría en 1914, ambos países trataron de comprometer, o al menos de inmovilizar, a su aliado presentándole un *fait accompli*. Al disfrutar de una posición de predominio, Estados Unidos pudo seguir concentrando la atención en su adversario principal, mientras al mismo tiempo disciplinaba a sus aliados. La habilidad de Estados Unidos, y la incapacidad de Alemania para pagar un precio estimado en términos de intra-alianza, es notable. Es importante, entonces, distinguir la formación de dos bloques en un mundo multipolar y la bipolaridad estructural del sistema actual.

Tanto en mundos bipolares como multipolares, los líderes de las alianzas pueden intentar lograr de sus asociados contribuciones máximas. Las contribuciones son útiles, incluso en un mundo bipolar, pero no son indispensables. Como no lo son, las políticas y las estrategias de los líderes de alianzas están de acuerdo, en última instancia, con sus propios cálculos e intereses. El hecho de desconsiderar la opinión de un aliado solo tiene sentido si la cooperación militar no tiene demasiada importancia. Es el caso del Tratado de Varsovia y de la NATO. En 1976, por ejemplo, los gastos militares de la Unión Soviética estuvieron por encima del 90 % del total del Tratado de Varsovia, y los de Estados Unidos fueron del 75 % del total de la NATO. De hecho, aunque no formalmente, la NATO consiste en garantías dadas por Estados Unidos a sus aliados europeos y a Canadá. Estados Unidos, con preponderancia de armas nucleares, y con tantos hombres uniformados como los de los Estados occidentales europeos combinados, está en condiciones de protegerlos; pero ellos no pueden proteger a Estados Unidos. A causa de la enorme diferencia de capacidades de los Estados miembros, ya no es posible compartir las cargas de manera igualitaria como en los sistemas anteriores de alianzas.

Militarmente, la interdependencia es baja en un mundo bipolar, y alta en un mundo multipolar. En un mundo multipolar, los grandes poderes dependen entre sí para disponer de respaldo militar y político durante las crisis y las guerras. Es vital asegurarse un respaldo sólido. Ése no puede ser el caso de un

mundo bipolar, pues los terceros no son capaces de alterar el equilibrio de poder retirándose de una alianza o uniéndose a la otra. Así, las dos “pérdidas” de China en el mundo de posguerra —primero de Estados Unidos, y después por parte de la Unión Soviética— fueron asimiladas sin que se produjera una distorsión desastrosa del equilibrio entre Estados Unidos y Rusia. Tampoco Francia, al retirarse de la NATO, cambió perceptiblemente el equilibrio bipolar. El hecho de que Estados Unidos no necesita condicionar su política a Francia explica la defección parcial de esta última. Las evidentes desigualdades entre los dos superpoderes y los miembros de sus respectivas alianzas hace que los realineamientos de estos últimos sean bastante insignificantes. Por lo tanto, la estrategia del líder puede ser flexible. En la antigua política del equilibrio de poder, la flexibilidad de alineamiento compensaba la rigidez de la estrategia o la limitación de la libertad de decisión. En la nueva política del equilibrio de poder, se aplica la inversa: la rigidez de alineamiento en un mundo de dos poderes compensa la flexibilidad de la estrategia y el aumento de la libertad de decisión. Aunque a veces se hacen concesiones a los aliados, ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética alteran su estrategia o cambian sus disposiciones militares para satisfacer a sus Estados asociados. Ambos superpoderes pueden hacer planes a largo plazo y llevar adelante sus políticas de la manera que les parezca más conveniente, pues no tienen que acceder a las demandas de terceros.

En un mundo multipolar, los Estados a menudo reúnen sus recursos con el objeto de llevar a cabo sus intereses. Miembros más o menos iguales abocados a empresas cooperativas deben buscar un común denominador para sus políticas. Se arriesgan a hallar el común denominador más bajo y terminar así en el peor de los mundos posibles. En un mundo bipolar, los líderes de las alianzas elaboran sus estrategias según sus propios cálculos de interés. Las estrategias se planean más para enfrentar al adversario que para satisfacer a los aliados. Los líderes están en libertad de seguir sus propios lineamientos, que por supuesto reflejan tanto su buen sentido como su mal juicio, sus miedos reales e imaginarios, sus metas valiosas e innobles. Los líderes de alianza no están libres de limitaciones. Sin embargo, las mayores restricciones surgen del principal adversario, y no de los propios aliados.

III

Ni Estados Unidos ni la Unión Soviética tienen que hacerse aceptables para los otros Estados, pero sí tienen que enfrentarse entre sí. En la política del gran poder de los mundos multipolares, quién está en peligro gracias a quién, y quién es el que se ocupará de las amenazas y los problemas son siempre cuestiones inciertas. En la política de gran poder del mundo bipolar, nunca está en duda quién corre peligro a causa de quién. Ésta es la mayor diferencia entre las políticas de poder de ambos sistemas. Estados Unidos es el peligro que obsesiona a la Unión Soviética, y la Unión Soviética es el peligro que obsesiona a Estados Unidos, ya que ambos pueden dañarse en un grado incomparable con respecto a los otros Estados. Cualquier acontecimiento que involucra la fortuna de cualquiera de los dos automáticamente despierta el interés del otro. El presidente Truman, en la época de la invasión de Corea, no podía hacerse eco de las palabras de Neville Chamberlain durante la crisis checoslovaca, afirmando que los coreanos eran un pueblo lejano del oriente de Asia del cual los norteamericanos nada sabían. Tuvimos que saber o averiguar rápidamente. En la década de 1930, Francia se extendía entre Inglaterra y Alemania. Los ingleses podían creer, y nosotros también, que sus fronteras y las nuestras se hallaban en el Rin. Después de la Segunda Guerra Mundial, ningún tercer gran poder podía interponerse entre Estados Unidos y la Unión Soviética, pues no existía ninguno. La afirmación de que la paz es indivisible era controversial, aunque sin duda verdadera, cuando fue enunciada por Litvinov en la década de 1930. Los slogans políticos expresan los deseos mejor que las realidades. En un mundo bipolar el deseo se hace realidad. Una guerra o una amenaza de guerra en cualquier lado es una preocupación para ambas superpotencias si es que puede significar ganancias o pérdidas significativas para cualquiera de ambas. En una competencia de poderes la pérdida de uno resulta la ganancia del otro. Como esto es así, los poderes de un mundo bipolar responden con rapidez a los acontecimientos desestabilizadores. En un mundo multipolar los peligros son difusos, las responsabilidades no son claras, y las definiciones de los intereses vitales se oscurecen con facilidad. Cuando hay en equilibrio cierto número crecido de

Estados, la habilidosa política exterior de un poder adelantado se planea para ganar una ventaja sobre un Estado sin antagonizar a los otros y sin inducirlos a llevar a cabo una acción conjunta. En ciertos momentos, en la Europa moderna las posibles ganancias parecieron mayores que las probables pérdidas. Los estadistas podían llevar un tema al límite sin que todos sus oponentes potenciales se unieran en su contra. Cuando los enemigos posibles son varios, resulta difícil organizar entre ellos una acción conjunta. Por lo tanto, los líderes nacionales podían pensar —o esperar desesperadamente como Bethmann Hollweg y Adolfo Hitler antes de ambas guerras mundiales— que no se formaría ninguna oposición conjunta. La interdependencia de las partes, la difusión de los peligros, la confusión de las respuestas: éstas son las características de las políticas de gran poder en los mundos multipolares.

Si los intereses y las ambiciones están en conflicto, la ausencia de crisis es más preocupante que su recurrencia. Las crisis se producen por la determinación de un Estado de resistir a un cambio que otro Estado trata de producir. La situación de Estados Unidos y de la Unión Soviética los dispone a resistir, pues en asuntos importantes no pueden esperar que otros lo hagan en su lugar. La acción política en el mundo de posguerra ha reflejado esta situación. Las guerrillas comunistas que operaban en Grecia estimularon la Doctrina Truman. El estrechamiento del control de la Unión Soviética sobre los Estados de Europa oriental llevó al Plan Marshall y al Tratado de Defensa del Atlántico, y éstos a su vez dieron nacimiento al Cominform y al Pacto de Varsovia. El plan de formar un gobierno de Alemania occidental produjo el muro de Berlín. Y así sucesivamente durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. Nuestras respuestas están condicionadas por las acciones de la Unión Soviética, y las de ellos por las nuestras, lo que ha producido un equilibrio bipolar cada vez más sólido.

En un mundo bipolar no hay periferias. Si hay sólo dos poderes capaces de actuar a escala mundial, cualquier cosa que ocurra en cualquier parte es potencial preocupación de ambos. La bipolaridad extiende el alcance geográfico de la preocupación de ambos poderes. También amplía el rango de factores incluidos en la competencia entre ellos. Como los aliados agregan relativamente poco a las capacidades de las superpotencias, és-

tas concentran su atención en sus propias disposiciones. En un mundo multipolar, a menudo no resulta claro quién representa un peligro para quién, por lo cual el incentivo para considerar todos los cambios desestabilizadores con preocupación y responder a ellos con el esfuerzo necesario se ve debilitado. En un mundo bipolar los cambios pueden afectar a cualquiera de ambos poderes de manera diferente, y esto significa que no es probable que se piense que los cambios serán irrelevantes. La competencia se hace más abarcativa y se extiende más. No sólo la preparación militar, sino también el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico se convierten en una preocupación intensa y constante. La auto-dependencia de las partes, la claridad de los peligros, la certeza de quién debe enfrentarlos: éstas son las características de la política de los grandes poderes en un mundo bipolar.

Los errores de cálculo por parte de algunos o todos los grandes poderes son la fuente de peligro en el mundo multipolar; la reacción excesiva de uno o los dos grandes poderes es la fuente de peligro en un mundo bipolar. La bipolaridad estimula a Estados Unidos y la Unión Soviética a convertir en crisis los acontecimientos indeseados, aunque no tengan grandes consecuencias. Cada uno de los poderes puede perder mucho en una guerra contra el otro; tanto en poder como en riqueza, ambos ganan más con el pacífico desarrollo de sus recursos internos que con el cortejo y la victoria —o la lucha y el sometimiento— de otros Estados del mundo. Una tasa de crecimiento del cinco por ciento mantenida durante tres años aumenta el producto interno bruto norteamericano en una cantidad que excede la mitad del producto interno bruto de Alemania, y todo el de Inglaterra (base año 1976). Para la Unión Soviética, con la mitad de nuestro producto interno bruto, las ganancias imaginables se duplican. Aún seguiría siendo de menor importancia. Sólo Japón, Europa occidental y el Oriente Medio son premios que, si fueran ganados por la Unión Soviética, alterarían el equilibrio de los productos brutos internos y la distribución de los recursos como para convertirse en un peligro.

Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha respondido en países distantes a acontecimientos oscilantes que no podrían alterar la fortuna de nadie fuera de esa región. ¿Qué es peor: el error de cálculo o el exceso de reacción?

Es más probable que el error de cálculo permita el desarrollo de una serie de acontecimientos que finalmente amenacen seriamente cambiar el equilibrio y embarquen a las potencias en una guerra. El exceso de reacción es el mal menor porque sólo cuesta dinero y la lucha de guerras limitadas.

Más aún, la dinámica de un sistema bipolar suministra una medida correctiva. En una guerra caliente o fría —como en cualquier competencia intensa— la situación externa es la que domina. A mediados de la década de 1950, John Foster Dulles censuró a los neutralistas inmorales. Los líderes rusos, con un espíritu similar, describieron a los neutralistas como tontos o necios de los países capitalistas. Pero la ideología no prevaleció mucho tiempo por encima del interés. Tanto Rusia como Estados Unidos muy pronto aceptaron a los Estados neutrales e incluso los estimularon. La Unión Soviética dio ayuda a Egipto e Irak, países donde los comunistas eran encarcelados. A fines de la década de 1950 y durante toda la de 1960, Estados Unidos, tras haber dado ayuda económica y militar a la Yugoslavia comunista, hizo de la India, neutral, el receptor más favorecido de ayuda económica.² Según la retórica de la Guerra Fría, el abismo básico que dividía el mundo era el que se abría entre la democracia capitalista y el comunismo ateo. Pero, en cuanto al tamaño de las empresas y la fuerza de la lucha, la ideología estaba subordinada al interés por las políticas de Estados Unidos y la Unión Soviética, que se comportaban más como grandes potencias que como líderes de movimientos mesiánicos. En un mundo en el que dos Estados Unidos por sus antagonismos mutuos superan por lejos a los demás, los incentivos para una respuesta calculada sobresalen con mayor claridad, y las sanciones contra las conductas irresponsables tienen mayor fuerza. Así, dos Estados, aislacionistas por tradición, sin tutores en las modalidades de la política internacional, y famosos por sus conductas impulsivas, muy pronto demostraron ser —no siempre ni en todas partes, pero siempre en los casos cruciales— alertas, cautelosos, vigilantes, flexibles y previsores.

Algunos han creído que un nuevo mundo comenzó con la explosión de la bomba atómica en Hiroshima. Para moldear

² Entre 1960 y 1967, nuestra ayuda económica a India excedió la combinación de ayuda económica y militar que dimos a cualquier otro país (U.S. Agency for International Development, diversos años).

la conducta de las naciones, las fuerzas perennes de la política son más importantes que la nueva tecnología militar. Los Estados siguen siendo los vehículos primarios de la ideología. La hermandad internacional de autócratas después de 1815, el liberalismo cosmopolita de mediados del siglo diecinueve, el socialismo internacional antes de la Primera Guerra Mundial, el comunismo internacional en las décadas que siguieron a la revolución bolchevique: en todos estos casos los movimientos internacionales fueron capturados por naciones individuales, los adherentes al credo fueron uncidos al interés de la nación, los programas internacionales fueron manipulados por los gobiernos nacionales, y la ideología se convirtió en un puntal de la política nacional. Así la Unión Soviética en crisis se convirtió en política rusa, y la política norteamericana, dejando de lado la retórica liberal, fue construida de manera cautelosa y realista. Por la fuerza de los acontecimientos, tanto ellos como nosotros nos vimos compelidos a comportarnos de maneras condenadas tanto por sus palabras como por las nuestras. Los científicos políticos, extrayendo sus inferencias de las características de los Estados, fueron lentos para apreciar este proceso. Las inferencias extraídas de las características de los sistemas de número pequeño se sostienen mejor en lo político. Los economistas saben desde hace mucho que el paso del tiempo facilita la coexistencia pacífica de los competidores. Se acostumbran mutuamente, aprenden cómo interpretar sus respectivos movimientos y cómo adaptarse para contrarrestarlos. "Sin ambigüedad", dice Oliver Williamson, "la experiencia lleva a un más elevado nivel de adherencia" a acuerdos realizados y a prácticas comúnmente aceptadas (1965, p. 227). La vida se torna más predecible.

Las teorías de la competencia perfecta nos hablan del mercado pero no de los competidores. Las teorías de la competencia oligopólica nos hablan un poco de ambos. De maneras importantes, los competidores empiezan a asemejarse a medida que su competencia continúa. Como ya señalamos en el capítulo 6, esto se aplica a los Estados tanto como a las firmas. Así, William Zimmerman descubrió no sólo que la Unión Soviética en la década de 1960 había abandonado sus enfoques bolcheviques de las relaciones internacionales, sino también que sus enfoques se habían vuelto muy semejantes a los nuestros (1969, pp. 135, 282). La creciente similitud de las actitudes de los competidores,

así como su experiencia mutua, facilita la adaptación de sus relaciones.

Éstas son las ventajas que presentan los sistemas de números pequeños. ¿Qué ventajas adicionales tienen los pares que negocian entre sí? A medida que un grupo se reduce, sus miembros tienen menos opciones con respecto a con quién deben negociar. En parte porque eliminan la dificultosa cuestión de la elección, el grupo más pequeño maneja sus asuntos con más facilidad. Con más de dos miembros, la solidaridad de un grupo corre siempre un riesgo, porque los miembros pueden tratar de mejorar sus suertes combinándose entre sí. La interdependencia engendra hostilidad y temor. Si hay más de dos miembros, la hostilidad y el temor pueden hacer que A y B busquen el respaldo de C. Si ambos cortejan a C, su hostilidad y su miedo aumentan. Cuando un grupo se reduce a dos miembros, la elección desaparece. Con respecto a asuntos de importancia crucial, sólo pueden pactar con el otro. No es posible hacer una apelación a un tercero. Un sistema de dos tiene propiedades únicas. La tensión del sistema es elevada porque cada uno puede hacer tanto por o contra el otro. Pero como no es posible apelar a terceros, la presión para lograr conductas moderadas es más intensa (cf. Simmel 1902; Bales y Borgatta 1953). La negociación entre más de dos partes es dificultosa. Los negociadores se preocupan por los puntos que han de tratarse. Con más de dos miembros, cada uno de ellos se preocupa también por cómo puede resultar afectada su posición por las combinaciones que él mismo y otros puedan lograr. Si dos de varias partes concretan un acuerdo deben preguntarse si ese acuerdo será quebrantado o negado por las acciones de los otros.

Consideremos el problema del desarme. Para hallar soluciones, incluso soluciones limitadas, es necesario satisfacer al menos una de estas dos condiciones. Primero, si el potencial ganador de una carrera armamentista está dispuesto a interrumpir su programa, el acuerdo es posible. En la década de 1920, Estados Unidos —el país que hubiera ganado una carrera armamentista naval— tomó la iniciativa en la negociación de limitaciones. El autointerés de las potencias perdedoras los llevó a aceptar. Ésa fue la condición necesaria —aunque no la única— que permitió el Tratado de Limitación de Armas Navales de Washington. Segundo, si dos poderes pueden considerar sus mutuos miedos

e intereses sin reflexionar demasiado acerca de cómo los afectan las capacidades militares de otros, el acuerdo es posible. El tratado de 1972 que limitaba los misiles antibalísticos es un ejemplo dramático de ello. Las defensas de misiles balísticos, porque prometen ser útiles contra los misiles disparados en pequeño número, son útiles contra las fuerzas nucleares de terceros. A causa de su enorme superioridad, Estados Unidos y la Unión Soviética fueron capaces, no obstante, de limitar sus armamentos defensivos. En la medida en que Estados Unidos y la Unión Soviética deban preocuparse por la fuerza militar de otros, su capacidad de concretar acuerdos bilaterales disminuye. Hasta ahora, estas preocupaciones han sido escasas.³

La simplicidad de las relaciones en un mundo bipolar, y las intensas presiones generadas, hacen que ambas potencias sean conservadoras. Sin embargo, la estructura en ningún caso lo explica todo. Repito esto porque es fácil pronunciar la acusación de determinismo estructural. Para explicar los resultados, debemos observar las capacidades, las acciones y las interacciones de los Estados, así como la estructura de sus sistemas. Los Estados armados con armamentos nucleares pueden tener mayores incentivos para evitar la guerra que los Estados armados convencionalmente. Estados Unidos y la Unión Soviética pueden haber encontrado más difícil aprender a convivir en la década de 1940 y en la de 1950 que otras naciones más experimentadas y menos ideologizadas. Algunas causas, tanto a nivel nacional como internacional, hacen que el mundo sea más o menos pacífico y estable. Concentro mi atención en el nivel internacional porque estoy elaborando una teoría de política internacional, no de política exterior.

Al decir que Estados Unidos y la Unión Soviética, como duopolistas de otros campos, aprenden gradualmente a convivir, no quiero decir que puedan interactuar sin crisis, ni que la cooperación les resulte fácil. Sin embargo, la calidad de sus relaciones cambió perceptiblemente en las décadas de 1960 y 1970. Las preocupaciones de las décadas de 1940 y 1950 acerca de que las tensiones se elevaron a niveles intolerables se equilibraron en las décadas de 1960 y 1970 con los temores de que Estados Unidos

³ Richard Burt ha considerado meticulosamente algunas de las maneras en las que las preocupaciones se están incrementando (1976).

y la Unión Soviética concretaran acuerdos para mutuo beneficio a expensas de otros. Los europeos occidentales —especialmente en Alemania y en Francia— se han preocupado. Los líderes chinos han acusado a veces a la Unión Soviética de procurarse la dominación mundial por medio de la colaboración con Estados Unidos. Las preocupaciones y miedos en esos términos son exagerados. La Unión Soviética y Estados Unidos se influyen mutuamente más de lo que podría esperar cualquiera de los Estados que viven a su sombra. En el mundo actual, así como en el del pasado reciente, una situación de oposición mutua puede requerir más que excluir la adaptación de las diferencias. Sin embargo, los primeros pasos hacia un acuerdo no conducen a segundos y terceros pasos. En cambio, se mezclan con otros actos y acontecimientos que mantienen el nivel de tensión bastante alto. Éste es el esquema establecido por el primer éxito de la Unión Soviética y Estados Unidos con el objeto de regular conjuntamente sus asuntos militares —el Test Ban Treaty de 1963. Este tratado fue descrito en Estados Unidos como el primer gran paso dado hacia el logro de acuerdos más amplios que aumentarían las chances de mantener la paz. Con el mismo aliento se dijo que no podemos bajar la guardia, pues los propósitos de la Unión Soviética no han cambiado (cf. Rusk, agosto 13, 1963). Como deben confiar para su seguridad en sus propios recursos, ambos países son cautelosos con sus empresas conjuntas. Como no pueden saber si los beneficios serán iguales, como no pueden estar seguros de que ambos respetarán de manera confiable los acuerdos, cada uno de ellos evita correr un riesgo futuro en nombre de un beneficio presente. Entre miembros de un sistema de autoayuda prevalecen las reglas de la reciprocidad y la cautela. La preocupación por la paz y la estabilidad los reúne; sus miedos los separan. Es correcto llamarlos *frère ennemi* y socios adversarios.

¿Pero acaso la enemistad no oscurecerá la hermandad, y el sentimiento de oposición no confundirá los mutuos intereses? Un sistema de números pequeños siempre podrá ser quebrado por las acciones de un Hitler y las reacciones de un Chamberlain. Como esto es cierto, parece que nos hallamos en la incómoda posición de tener que confiar en la moderación, el coraje y el buen sentido de aquéllos que detentan el poder. Dadas las vaguedades humanas y la impredecibilidad de las reacciones de

los individuos ante los acontecimientos, podemos sentir que el único recurso que nos queda es la plegaria. No obstante, podemos consolarnos con la idea de que, al igual que otros, los que dirigen las actividades de los grandes Estados no son de ninguna manera agentes libres. Más allá del residuo de esperanza necesaria y de fe en que los líderes responderán sensatamente, se halla la posibilidad de estimar las presiones que los obligan a hacerlo así. En un mundo en el que dos Estados unidos por su mutuo antagonismo superan por lejos a cualquier otro, los incentivos para una respuesta calculada resaltan con mayor nitidez, y las sanciones contra las conductas irresponsables están cargadas de la mayor fuerza. La identidad y también la conducta de los líderes se ven afectadas por la presencia de presiones y por la claridad de los desafíos. Podemos lamentar que Churchill no haya logrado el control del gobierno inglés en la década de 1930, pues él sabía qué acciones se requerían para mantener el equilibrio de poder. Churchill no llegó al poder por la difusa amenaza de guerra de la década de 1930, sino por el desnudo peligro de derrota luego de que la guerra comenzó. Si un pueblo que representa ahora un polo del mundo tolera a gobernantes ineptos, corre riesgos claros y discernibles. Los líderes de Estados Unidos y de la Unión Soviética son elegidos atendiendo supuestamente a las tareas que deberán desempeñar. Otros países, si lo desean, pueden darse el lujo de elegir dirigentes que complazcan al pueblo por la manera en que manejan los asuntos internos. Estados Unidos y la Unión Soviética no pueden hacerlo.

No es que tengamos la utópica esperanza de que todos los gobernantes futuros norteamericanos y rusos combinarán en sus personas un complicado conjunto de virtudes casi perfectas, sino que las presiones de un mundo bipolar los estimularán a actuar internacionalmente de maneras mejores de las que podríamos esperar de acuerdo con sus respectivos personajes. En 1964 enuncié esta proposición; en 1964, Nixon la confirmó. No es que confiemos serenamente en la paz, o incluso en la supervivencia, del mundo, sino que un optimismo cauteloso se justifica en tanto los peligros a los que cada uno debe responder estén presentes de manera clara. Cada uno de los países puede enloquecer o sucumbir a la inanición y a la debilidad. El hecho de que las necesidades estén claras aumenta las posibilidades de que sean satisfechas, pero no da garantías. Los peligros extran-

jeros pueden unificar un Estado e instar a su pueblo a una acción heroica. O, como en la Francia que enfrentó a la Alemania hitlerista, las presiones externas pueden dividir a los dirigentes, confundir al público e incrementar su voluntad de abandono. También puede ocurrir que las dificultades de adaptación y la necesidad de una acción calculada sean simplemente demasiado grandes. La claridad con la que ahora observamos la necesidad de las acciones puede ser borrada por el enceguedor resplandor de las explosiones nucleares. El temor de que esto pueda ocurrir vigoriza las fuerzas y los procesos que he descrito.

IV

Un sistema de dos tiene muchas virtudes. Antes de seguir explicándolas, debemos examinar la cuestión de la durabilidad del mundo bipolar de hoy. El sistema es dinámicamente estable, como he demostrado. Sin embargo, no he examinado las muchas aseveraciones que afirman que Estados Unidos y la Unión Soviética están perdiendo, o han perdido, su influencia efectiva sobre otros Estados, como ocurrió a los grandes poderes anteriores, y como seguramente volverá a ocurrir. Primero, debemos preguntarnos si el margen de superioridad ruso y norteamericano se está erosionando seriamente, y examinemos luego la relación existente entre poder militar y control político.

Observando el ascenso y la declinación de las naciones a lo largo de los siglos, sólo podemos concluir que los rankings nacionales cambian lentamente. Dejando de lado la guerra, lo económico y otras bases del poder cambian con poca rapidez en una nación con respecto a otra. Las diferencias en crecimiento económico no son suficientemente grandes ni permanentes como para alterar las situaciones, salvo a largo plazo. Francia y su principal oponente en las Guerras Napoleónicas eran también los principales participantes iniciales de la Primera Guerra Mundial, con Prusia convertida en Alemania y con el agregado tardío de Estados Unidos. Ni siquiera derrotas como las sufridas por la Francia napoleónica o la Alemania de Wilhelmine sacaron a estos países de la jerarquía de grandes poderes. La Segunda Guerra Mundial sí cambió el elenco; otros ya no pudieron competir con Estados Unidos y la Unión Soviética, pues sólo ellos combinan la gran escala geográfica y demográfica con el desa-

rollo económico y tecnológico. Ingresar al club era más fácil cuando los grandes poderes eran mayores en número y menores en dimensión. Ahora, con menos poderes y de mayor tamaño, han aumentado las dificultades para el ingreso. Con el tiempo, sin embargo, hasta ellos pueden ser superados. ¿Qué distancia tendrá que recorrer un tercero o cuarto Estado para tomar el impulso que le permita saltar la valla? ¿A qué altura está esa valla?

Aunque no tan alta como antes, sigue estando más alta que lo que muchos nos quieren hacer creer. Uno de los temas recientes del discurso norteamericano es que somos "un decadente poder industrial". C. L. Sulzberger, por ejemplo, anunció en noviembre de 1972 que "Estados Unidos ya no es el gigante global de hace veinte años". Nuestra parte del producto mundial, afirmó, "ha bajado del 50 al 30 por ciento" (noviembre 15, 1972, p. 47). Ese error numérico sería alarmante si no estuviéramos acostumbrados a escuchar hablar de la constante decadencia norteamericana. En el verano de 1971, el presidente Nixon comentó que 25 años atrás "éramos el número uno militar del mundo", y "el número uno económicamente", además. Estados Unidos, agregó, "producía más del 50 por ciento de todos los productos mundiales". Pero ya no. En 1971, "en vez de ser el número uno en el mundo desde el punto de vista económico, el poder mundial preeminente, y en vez de haber tan sólo dos superpoderes, si pensamos en términos económicos y en potencialidades económicas, hay cinco grandes centros de poder en el mundo actual" (julio 6, 1971).

La treta a la que Sulzberger y Nixon nos sometieron, y sin duda a la que ellos mismos se sometieron, debe ser evidente. En 1946, el año que Nixon utiliza en la comparación, la mayoría del mundo industrial fuera de Estados Unidos estaba en ruinas. En 1952, año que utiliza Sulzberger para su comparación, Inglaterra, Francia y Rusia habían recuperado sus niveles de producción de pre-guerra, pero los milagros económicos alemán y japonés todavía no se habían llevado a cabo. En los años que siguieron a la guerra, Estados Unidos produjo naturalmente un porcentaje inusualmente grande de los productos mundiales.⁴ Ahora nue-

⁴ Sin embargo, Nixon y Sulzberger sobrestiman el dominio económico norteamericano de posguerra. W. S. y E. S. Woytinsky dan a Esta-

vamente, al igual que antes de la guerra, producimos alrededor de un cuarto de los productos mundiales, que es dos y tres veces más que lo que producen las dos economías que nos siguen, es decir, la de la Unión Soviética y la de Japón. ¿Y eso significa que en vez de ser el número uno somos ahora solamente uno de cinco?

Un crecimiento de recuperación es más rápido que una tasa de crecimiento que parte de una base normal. Las tasas de recuperación de otras economías redujeron la enorme brecha existente entre Estados Unidos y otros países industriales, pero la que existe ahora sigue siendo grande. Ninguna evidencia sugiere una erosión significativa de la posición norteamericana actual. Muchas evidencias sugieren que nos acostumbramos tanto a nuestra anormal dominación de posguerra que ahora sufrimos una incómoda insensibilidad ante los avances de otros, nos igualen o no. En el juego económico-tecnológico, Estados Unidos tiene las cartas más fuertes. El crecimiento económico y la competitividad dependen de la excelencia tecnológica. Estados Unidos tiene el liderazgo, que mantiene gastando más que otros países en investigación y desarrollo. También en este punto las afirmaciones recientes son erróneas. El *International Economic Report of the President*, de marzo de 1976, advertía al Congreso que "Estados Unidos no ha mantenido el paso con el crecimiento y la relativa importancia de los esfuerzos de sus principales competidores extranjeros, especialmente Alemania y Japón" (CIEP, p. 119). Esto debe ser traducido de la siguiente manera: el incremento de las inversiones en investigación y desarrollo de Alemania y Japón los llevó hasta el nivel de gasto norteamericano en 1973 (ver Tabla II, Apéndice). Gran parte de la decadencia de los gastos norteamericanos durante esa década refleja la reducción de los gastos en investigación y desarrollo del espacio y defensa, lo que poco tiene que ver con la posición económica. Más aún, como los gastos se miden como porcentaje del producto interno bruto, el gasto nacional norteamericano sigue siendo desproporcionadamente grande. Ese gasto se refleja en los resultados, tal como lo sugieren varios ejemplos. En los 29

dos Unidos el crédito por el 40,7 % del ingreso mundial de 1948, comparado con el 26% de 1938. Esa parece ser la mejor estimación (1953, pp. 389, 393-95).

años que siguieron al establecimiento del premio Nobel en ciencias, los norteamericanos ganaron 86 de los 178 acordados (Smith y Karlesky 1977, p. 4). En 1976 nos convertimos en el primer país que ganó todos los Nobel. (Por supuesto que esto llevó a la aparición de artículos periodísticos que advertían acerca de una próxima decadencia de la eminencia científica y cultural norteamericana, en parte porque otros países nos están alcanzando en sus gastos de investigación de la manera que ya he resumido. Sospechamos que la advertencia es merecida, ya que difícilmente podríamos hacerlo mejor). Entre 1953 y 1973 Estados Unidos produjo el 65 por ciento de 492 innovaciones tecnológicas de importancia. Inglaterra fue segunda con 17 (ibíd). En 1971, de cada diez mil empleados de la fuerza laboral norteamericana, 61,9 eran científicos e ingenieros. Las cifras comparables de los países no comunistas que seguían en el ranking eran 38,4 en Japón, 32,0 en Alemania Federal y 26,2 en Francia. Finalmente, nuestra ventaja en la exportación de productos manufacturados ha dependido de la exportación de productos de alta tecnología. En los tres años que van de 1973 a 1975, esas exportaciones crecieron a un porcentaje anual promedio del 28,3 por ciento (IERP, 1976, p. 120).

Se mida como se mida, Estados Unidos es el país líder. Podemos preguntarnos si la posición de líder no es demasiado costosa de mantener. Los países en desarrollo, Rusia y Japón por ejemplo, han ganado adoptando la tecnología costosamente creada en países con economías más avanzadas. Por cuatro razones esto ya no es posible. Primero, la complejidad de la tecnología actual significa que la competencia en ciertos aspectos rara vez puede ser separada de la competencia en otros aspectos. ¿Cómo puede un país estar al frente de cualquier tecnología complicada sin tener acceso a las computadoras más sofisticadas? Países tan avanzados como la Unión Soviética y Francia han experimentado las dificultades que implica la cuestión. Segundo, el paso del cambio tecnológico significa que los retrasados se multiplican. "Los países que se han quedado un poquito atrás", como ha dicho Victor Basiuk, "con frecuencia descubren que están fabricando productos casi obsoletos" (n.d., p. 489). Tercero, aunque Estados Unidos no tiene un mercado interno suficientemente grande como para permitir la explotación plena y eficaz de algunas tecnologías posibles, de todos modos se aproxima

más a la escala requerida que cualquier otro país. La ventaja es grande, dado que la mayoría de los proyectos siguen siendo nacionales en vez de internacionales. Cuarto, el liderazgo económico y tecnológico se tornará probablemente más importante en la política internacional. Esto ocurre, en parte, por el estancamiento militar. También porque en el mundo actual, y más aún en el futuro, el adecuado suministro de las materias primas no es barato ni está disponible con facilidad. La explotación del fondo del mar, el desarrollo de sustitutos para los recursos escasos, el reemplazo de ellos por materiales sintéticos elaborados a partir de materiales disponibles: éstas son las capacidades que se tornarán cada vez más importantes para la determinación de la prosperidad, si no la viabilidad, de las economías nacionales.

He mencionado un número de ítems que deben acreditarse al balance norteamericano. ¿No he pasado por alto los ítems que deberían considerarse débitos? ¿No he presentado un cuadro inflacionario? Sí, lo he hecho, pero éste es un mundo inflacionario. Es duro pensar en desventajas que suframos y que no sean mucho más severas para los otros países importantes. La Unión Soviética goza de muchas de las ventajas de las que goza Estados Unidos, y algunas de las que carecemos, especialmente en lo que se refiere a recursos naturales. Con la mitad de nuestro producto interno bruto, Rusia tiene que correr rápido para mantenerse en carrera. Podemos pensar que la pregunta que debemos formularnos no es si un tercero o cuarto país podrá entrar en el círculo de los grandes poderes en el futuro próximo, sino si la Unión Soviética podrá mantenerse allí.

La Unión Soviética, desde la guerra, ha sido capaz de desafiar a Estados Unidos en algunas partes del mundo, gastando una cantidad desproporcionadamente grande de su ingreso en medios militares. Ya en desventaja por tener que mantener una población más grande que la de Estados Unidos con la mitad de su producto, también gasta proporcionalmente más que Estados Unidos de ese producto en defensa —tal vez un 11 ó 13 por ciento comparado con el 6 por ciento, más o menos, del producto bruto que Estados Unidos gastó entre los años 1973 y 1975.⁵ El peso de ese gasto militar es grande. Sólo Irán, y los Estados de Orien-

⁵ Algunas estimaciones del gasto de la Unión Soviética son más elevadas. Cf. Brennan, 1977.

te Medio gastan más en proporción. Algunos se han preocupado por la posibilidad de que la República Popular China siga ese camino, que pueda movilizar a la nación con el objeto de incrementar rápidamente la producción adquiriendo simultáneamente una moderna e importante capacidad militar. Es dudoso que pueda lograr uno de esos propósitos, y seguramente no los dos, ni tampoco el segundo sin cumplir el primero. Como futura superpotencia, la República Popular China es apenas discernible en un horizonte tan distante que hace inválida toda especulación.

Europa occidental es el único candidato a corto plazo —digamos, para fines del milenio. Sus perspectivas tal vez no sean brillantes, pero al menos el potencial está presente y sólo es necesario que se lo despliegue políticamente. Sumados, los nueve Estados de Europa occidental tienen una población ligeramente mayor que la de la Unión Soviética, y un PIB que excede el de Rusia por un 25 %. La unidad no se concretará inmediatamente, y, si se concretara, Europa no lograría instantáneamente el estrellato. Una Europa unida que desarrollara la competencia política y el poder militar durante años emergería algún día como tercera superpotencia, probablemente ocupando una posición intermedia entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

A menos que Europa se una, Estados Unidos y la Unión Soviética seguirán estando muy adelante de todos los otros. ¿Pero es eso en sí mismo lo que los distingue? En los asuntos internacionales, la fuerza sigue siendo el árbitro final. Así, algunos han pensado que por la adquisición de armas nucleares los terceros países reducen la distancia que los separa de las superpotencias. “Pues, al igual que la pólvora en otras épocas”, expresa una argumentación, “las armas nucleares acabarán por hacer que los pequeños sean iguales a los grandes” (Stillman y Pfaff 1961, p. 135). La pólvora, sin embargo, no borró la distinción entre los grandes poderes y los otros, ni tampoco lo han logrado las armas nucleares. Las armas nucleares no son los grandes equalizadores que se creía. El mundo era bipolar a fines de la década de 1940, cuando Estados Unidos tenía pocas bombas atómicas, y la Unión Soviética ninguna. Las armas nucleares no causaron la situación de bipolaridad; otros Estados, al adquirirlas, no lograrán alterar esa situación. Las armas nucleares no equalizan la situación de poder de las naciones porque no cambian las bases económicas del poder de una nación. Las capacidades nucleares

refuerzan una situación que de todos modos existiría en su ausencia; incluso sin tecnología nuclear, Estados Unidos y la Unión Soviética hubieran desarrollado armas de inmenso poder destructivo. No se distinguen de todos los otros Estados por sus particulares sistemas armamentistas sino por su capacidad de explotar la tecnología militar a gran escala y en los límites científicos. Si el átomo jamás se hubiera fisionado, cada una de esas naciones hubiera sobrepasado a todas las demás en fuerza militar, y cada una de ellas hubiera seguido siendo la mayor amenaza y la mayor fuente de daño potencial para la otra.

Como la investigación armamentista es tan intensiva, las armas modernas han alzado las barreras que los Estados deben saltar si es que desean convertirse en miembros del club de las superpotencias. Incapaces de gastar en investigación, desarrollo y producción en el nivel en que lo hacen los norteamericanos o los rusos, los poderes intermedios que intentan competir descubren permanentemente que se han quedado atrás.⁶ Se hallan en la habitual posición segundona de imitar los armamentos más avanzados de sus competidores más ricos, pero sus problemas son actualmente mayores. El ritmo de la competencia se ha acelerado. Si las armas cambian poco y lentamente, los países pequeños pueden tener la esperanza de acumular armas que no se tornarán obsoletas. Al construir una fuerza nuclear, Inglaterra se volvió más dependiente de Estados Unidos. Contemplando ese ejemplo, De Gaulle decidió, no obstante, seguir adelante con el programa nuclear francés. Puede haberlo hecho creyendo que los submarinos misilísticos eran la primera fuerza mundial permanente e invulnerable, y que con ellos acababa la obsolescencia militar. A los franceses los seduce la invulnerabilidad. Sin embargo, dado el pequeño número de submarinos que Francia ha diseñado, solo uno o dos de ellos estarán en el mar en cualquier momento. El rastreo continuo hace que sea cada vez más fácil detectarlos y destruirlos. Y las 18 bases misilísticas terrestres francesas pueden ser suprimidas por los misiles balísticos

⁶ Entre 1955 y 1965, Inglaterra, Francia y Alemania gastaron el 10 % del total norteamericano en investigación y desarrollo; entre 1970 y 1974, el 27 %. Tal como concluye Richard Burt, a menos que los países europeos cooperen en la producción de sistemas militares y que Estados Unidos compre, la explotación de una nueva tecnología aumentaría la brecha entre las capacidades de los aliados (1976, pp. 20-21; ver Tabla VI del Apéndice).

rusos de alcance intermedio, de los que la Unión Soviética dispone en abundancia. Los funcionarios franceses siguen proclamando su invulnerabilidad, y yo en lugar de ellos haría lo mismo. Pero mis palabras no me parecerían creíbles. En el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno se preocupa de que el otro pueda lograr la posibilidad de dar el primer golpe, y ambos trabajan para impedirlo. Las preocupaciones de las potencias nucleares menores son incomparablemente mayores, y no pueden hacer gran cosa para prevenirlas.

En otras épocas, los poderes más débiles podían mejorar su situación por medio de alianzas, sumando las fuerzas de ejércitos extranjeros al propio. ¿Acaso algunos de los Estados intermedios no pueden hacer uniéndose aquello que son incapaces de hacer por sí solos? Por dos razones decisivas, la respuesta es no. Las fuerzas nucleares no se suman. La tecnología de las cabezas nucleares, de los vehículos de distribución, de los aparatos de detección y vigilancia, de los sistemas de comando y de control cuenta más que la dimensión de las fuerzas. De poco sirve la combinación de fuerzas nacionales individuales. El logro de los niveles tecnológicos más altos requeriría la absoluta colaboración de, digamos, varios Estados europeos. Y eso ha demostrado ser políticamente imposible. Tal como De Gaulle decía con frecuencia, las armas nucleares tornan obsoletas las alianzas. En un nivel estratégico, estaba en lo cierto. Ésa es otra razón que nos permite llamar a la NATO un tratado de garantía y no una antigua alianza. La concertación de su poder para elevar sus capacidades hasta el nivel de las superpotencias requeriría que los Estados lograran el inalcanzable "manejo conjunto de todas las variables relevantes" de los oligopolistas. Recordando a Fellner, sabemos que esto no es posible. Los Estados temen una división completa de sus labores estratégicas —desde la investigación y el desarrollo, pasando por la producción, la planificación y el empleo. Esto no se produce porque en el futuro pueden entablar una guerra entre sí, sino porque la decisión de cualquiera de ellos de utilizar las armas nucleares en contra de terceros puede resultar fatal para todos ellos. Las decisiones de utilizar las armas nucleares pueden ser la decisión de suicidarse. Solo una autoridad nacional puede ser depositaria de esa decisión, una vez más, tal como decía De Gaulle. Las razones por las que los europeos temen que Estados Unidos no esté dis-

puesto a tomar represalias para defenderlos son las mismas que impiden a los Estados intermedios incrementar su poder para actuar a niveles globales y estratégicos por intermedio de alianzas formadas entre ellos mismos.⁷ Dejo de lado muchos otros impedimentos que obstaculizan la cooperación nuclear. Estos ya indicados bastan. Solo fundiéndose y perdiendo su identidad política, los Estados intermedios pueden convertirse en superpotencias. La imposibilidad de sumar las fuerzas nucleares demuestra una vez más que en nuestro mundo bipolar los esfuerzos de los Estados menores no pueden alterar el equilibrio estratégico.

Decir que la difusión de las armas nucleares deja intacta la bipolaridad, no implica una actitud indiferente ante su proliferación. Esa difusión no tornará multipolar al mundo, pero puede ejercer otros efectos positivos o negativos. Los negativos son los más fáciles de imaginar. La bipolaridad ha impedido la guerra entre las grandes potencias, pero se han luchado suficientes guerras a menor escala. La perspectiva de que cierto número de Estados que poseen armas nucleares puedan estar mal controlados es de temer, no porque la proliferación cambie el sistema sino por lo que los poderes menores podrían hacerse entre sí. En un importante artículo de 1958, Albert Wohlstetter advirtió de los peligros de un "delicado equilibrio de terror". Esos peligros pueden atacar a los países que posean pequeñas fuerzas nucleares, cuando uno de ellos se ve tentado a disparar sus armas preventivamente contra un adversario que cree momentáneamente vulnerable. Debemos agregar que estos peligros en realidad no se han presentado. Es necesario reconsiderar la cuestión de la proliferación nuclear, pero no aquí, ya que sólo deseo establecer que un aumento del número de Estados nucleares no amenaza la estructura bipolar del mundo.

Las limitaciones de la tecnología y de la escala operan decisivamente en contra de la posibilidad de que los Estados intermedios puedan competir con las grandes potencias a nivel nuclear. Las mismas limitaciones los retrasa en cuanto a los armamentos convencionales. Los sistemas armamentistas de alta tecnología pueden llegar a dominar el campo de batalla. Un

⁷ Por las mismas razones, una superpotencia retrasada no puede combinarse con los Estados menores para compensar la debilidad estratégica.

funcionario norteamericano describe un avión que se está desarrollando para misiones estratégicas de esta manera: "arrojará una cobertura electrónica sobre las defensas aéreas, lo que permitirá que nuestro avión ataque sin ningún riesgo, salvo el de los disparos perdidos". Otro describe los armamentos electrónicos como "una absoluta necesidad para la supervivencia en futuros conflictos" (Middleton, septiembre 13, 1976, p. 7). Aunque la necesidad pueda ser absoluta, solo Estados Unidos puede satisfacerla y, más tarde, la Unión Soviética. Desde los rifles a los tanques, desde los aviones a los misiles, el costo de las armas se ha multiplicado. Compararlas en cantidad y variedad suficientes como para lograr efectividad militar es algo que excede la capacidad económica de la mayoría de los Estados. A partir de 1900 en adelante, solo los grandes poderes, que poseen economías importantes, pueden tener flotas modernas. Otros Estados limitaron sus embarcaciones a modelos más antiguos y más baratos, en tanto sus ejércitos seguían siendo miniaturas de los ejércitos de los grandes poderes. Ahora los ejércitos, las fuerzas aéreas y las navales de alta tecnología solo están a disposición de los grandes poderes. Países de las dimensiones de Alemania e Inglaterra poseen actualmente economías importantes para la manufacturación de acero y refrigeradores, para la construcción de escuelas, para servicios de salud y sistemas de transporte. Pero no es así en el aspecto militar. Además del aspecto electrónico, el costo y la complicación de las armas convencionales excluyen a los Estados intermedios de la capacidad de desarrollar armas modernas para el combate aéreo, terrestre y naval.⁸

Los grandes poderes no son fuertes simplemente por poseer armas nucleares, sino también porque sus enormes recursos les permiten generar y mantener todo tipo de poder, militar y de otra clase, a niveles tácticos y estratégicos. Los barreras existentes para ingresar al club de las superpotencias nunca han sido más altas ni más numerosas. El club seguirá siendo durante largo tiempo el más exclusivo del mundo.

⁸ Vital ha establecido estas características con respecto a los Estados pequeños. Se aplican también a los Estados intermedios (1967, páginas 63-77).

V

No hay duda de que las capacidades se hallan actualmente más concentradas que nunca antes en la historia moderna. Pero muchos arguyen que la concentración de las capacidades no genera poder efectivo. El poder militar ya no comporta control político. A pesar de su enorme capacidad, ¿es Estados Unidos “un Gulliver atado, en vez de un amo con las manos libres”? (Hoffmann, enero 11, 1976, sec. iv, p. 1). ¿Y también la Unión Soviética se ajusta a esa descripción? Las dos superpotencias, impotentizadas por la fuerza nuclear de cada una, se ven, en cuanto a importantes propósitos políticos, reducidas al poder de los Estados menores. Ésa es la creencia general. La igualdad efectiva de los Estados surge de su misma condición de enorme desigualdad. Leemos, por ejemplo, que el “cambio de la naturaleza del potencial movilizable ha tornado dificultoso y deprimente el uso que sus infelices poseedores pueden darle durante las emergencias. Como resultado, las naciones mucho menos dotadas pueden comportarse, en muchos aspectos, como si la diferencia de poder no fuera importante”. Se llega a la conclusión agregando que Estados Unidos piensa en “términos cataclísmicos”, vive aterrizado por la guerra total y basa sus cálculos militares en las fuerzas necesarias para la crisis final aunque improbable, en vez de basarlas en los casos menos espectaculares que, en realidad, son los de ocurrencia más probable (Hoffmann, otoño de 1964, pp. 1279, 1287-88; cf. Knorr 1966).

En las muy difundidas palabras de John Herz, el poder absoluto es igual a la absoluta impotencia, al menos en los más altos niveles de fuerza representados por los armamentos nucleares ruso y norteamericano (1959, pp. 22, 169). A niveles menores de violencia, muchos Estados pueden competir como si fueran sustancialmente iguales. Las mejores armas de la Unión Soviética y de Estados Unidos son inútiles, y la evidente ventaja de estos dos Estados es negada de esta manera. Pero, ¿qué ocurre con las armas rusas o norteamericanas usadas en contra de Estados nucleares menores o en contra de Estados que no poseen armas nucleares? Una vez más, las “mejores” armas de los Estados más poderosos son las menos utilizables. La nación está equipada para “responder masivamente”, pero no

es probable que encuentre la ocasión de usar esa capacidad. Si la amputación de un brazo fuera el único remedio posible para la infección de un dedo, nos sentiríamos tentados a esperar lo mejor y no dar ningún tratamiento a la enfermedad. El Estado que sólo puede actuar efectivamente cuando compromete todo el poder de su arsenal militar probablemente olvide la amenaza que ha pronunciado y acepte una situación descripta como intolerable. Los instrumentos que no pueden utilizarse para enfrentar casos pequeños —aquéllos que son moderadamente peligrosos y dañosos— no se utilizan mientras no aparezca un caso grande. Pero entonces el uso de una gran fuerza para defender un interés vital correría el grave riesgo de las represalias. En esas circunstancias, los poderosos se ven frustrados por su propia fuerza, y aunque no por ello los débiles se tornan fuertes, son, no obstante, capaces, se dice, de actuar como si lo fueran.

Esos argumentos se han repetido muchas veces y deben tomarse con seriedad. En un sentido obvio, parte de la afirmación es válida. Cuando los grandes poderes están impotenzados, los Estados menores adquieren una mayor libertad de movimiento. El hecho de que este fenómeno sea perceptible no nos dice nada nuevo acerca de la fuerza de los débiles o de la debilidad de los fuertes. Los Estados débiles a menudo han hallado oportunidades de maniobrar en los intersticios de un equilibrio de poder. En un mundo bipolar, los líderes están libres para establecer una política sin acceder a los deseos de los miembros menores de una alianza. Por la misma lógica, estos últimos no son libres de seguir la política que se ha establecido. Como una vez fue nuestro caso, ellos disfrutaban de la libertad de los irresponsables, ya que su seguridad está suministrada primordialmente por los esfuerzos de otros. El mantenimiento del equilibrio y de sus subproductos requiere los constantes esfuerzos de Estados Unidos y de la Unión Soviética. Sus respectivos instintos de autopreservación estimulan esos esfuerzos. El objetivo de ambos Estados debe ser la perpetuación de la inmovilidad internacional como base mínima de la seguridad de cada uno de ellos —incluso si esto significa que dos enormes Estados deben hacer todo el trabajo mientras los más pequeños se divierten.

Las armas nucleares estratégicas disuaden a las armas nucleares estratégicas (aunque pueden hacer más que eso). Cuando

cada Estado debe tender a su propia seguridad como mejor pueda, los medios adoptados por un Estado deben estar sincronizados con los esfuerzos de los otros. El costo del establishment nuclear norteamericano, mantenido en pacífica disponibilidad, es comparable funcionalmente al costo que debe enfrentar un gobierno con el objeto de mantener el orden doméstico y suministrar seguridad interna. Ese gasto no es productivo en el sentido en que lo es el gasto invertido en la construcción de caminos, pero tampoco es improductivo. Su utilidad es obvia, y, si alguien argumentara exitosamente de otra manera, las consecuencias de aceptar esa argumentación rápidamente demostrarían su falsedad. La fuerza es menos visible cuando el poder está presente de la manera más plena y adecuada (cf. Carr, 1946, pp. 103, 129-132). El poder mantiene un orden; el uso de la fuerza señala un posible quiebre. Cuanto más ordenada es una sociedad, y más competente su gobierno, tanta menos fuerza deben emplear sus fuerzas policiales. Actualmente, hay menos disparos en Sandusky que los que había antes en la frontera del oeste. De manera similar, los Estados de poder supremo tienen que usar la fuerza con cada vez menor frecuencia. "No recurrir a la fuerza" —como tanto Eisenhower y Kruschew parecen haber advertido— es la doctrina de los Estados poderosos. Los Estados poderosos necesitan utilizar la fuerza con menor frecuencia que sus vecinos más débiles, porque los fuertes con frecuencia pueden proteger sus intereses o cumplir su voluntad de otras maneras —por persuasión y argumentación, por medio de negociaciones y sobornos económicos, por ampliación de las ayudas, y, finalmente, por medio de amenazas disuasorias. Como los Estados con gran cantidad de armas nucleares en realidad no las "usan", se dice que la fuerza está descartada. Ese razonamiento es falaz. La posesión del poder no debería identificarse con el uso de la fuerza, y la utilidad de la fuerza no debería ser comparada con su usabilidad. El hecho de introducir esas confusiones en el análisis del poder es comparable a decir que la fuerza policial que rara vez emplea la violencia es débil, o que una fuerza policial es fuerte sólo cuando los policías disparan sus armas. Para variar la imagen, es comparable a decir que un hombre con muchas posesiones no es rico si gasta poco dinero, o que un hombre es rico cuando gasta gran cantidad de dinero.

Pero la argumentación que no debemos perder de vista es que tal como el dinero del avaro puede desvalorizarse con el curso de los años, la fuerza militar de los grandes poderes ha perdido gran parte de su usabilidad. Si la fuerza militar es igual a la moneda que no puede gastarse o al dinero que ha perdido valor, ¿no es, entonces, su represión una manera de disfrazar la depreciación de su valor? Conrad von Hötzendorf, jefe de Estado austríaco antes de la Primera Guerra Mundial, consideraba el poder militar como si fuera una suma de capital, inútil si no se la invertía. En su opinión, la inversión de la fuerza militar es comprometerse en batallas.⁹ Según el razonamiento de Conrad, la fuerza militar es más útil en el momento en que se la emplea en una guerra. Si se depende de la situación de un país, tiene mucho más sentido decir que la fuerza militar es más útil cuando disuade a otros Estados de atacar; es decir, cuando no es un poder del status-quo, la no utilización de la fuerza es un signo de su fuerza. La fuerza es más útil, o sirve mejor a los intereses de un Estado, cuando no es necesario utilizarla en la conducción de una guerra. Durante el siglo que terminó en 1914, la marina británica era suficientemente poderosa como para atemorizar y alejar todos los desafíos mientras Inglaterra llevaba a cabo ocasionales empresas imperiales en otras partes del mundo. Sólo cuando el poder inglés se debilitó, sus fuerzas militares fueron empleadas para combatir en una guerra en gran escala. Al ser utilizado, su poder militar se tornó más inútil.

La fuerza es barata, especialmente para un poder del status-quo, si su existencia misma actúa en contra de su uso. ¿Qué significa, entonces, decir que el costo de utilizar la fuerza ha aumentado mientras su utilidad ha disminuido? Es muy importante, sin duda útil, pensar en "términos cataclísmicos", vivir aterrado por la guerra total, y basar los cálculos militares en las fuerzas necesarias para una crisis final e improbable. El

⁹ "Las sumas gastadas por poder bélico es dinero desperdiciado", mantenía, "si el poder bélico no es utilizado para obtener ventajas políticas. En algunos casos, la simple amenaza basta y el poder bélico se torna útil, pero en otros nada se obtiene si no es por medio del uso del poder bélico en sí mismo, es decir, por medio de una guerra emprendida a tiempo; si se pierde el momento, el capital también. En este sentido, la guerra se convierte en una gran empresa financiera del Estado" (citado en Vagts, 1956, p. 361).

hecho de que Estados Unidos así lo crea, y que la Unión Soviética aparentemente también, torna ese cataclismo aún más improbable. La telaraña de la vida social y política se teje con las tendencias y los incentivos, con las amenazas disuasorias y los castigos. Si eliminamos estos dos últimos, el ordenamiento de la sociedad depende enteramente de los dos primeros —un pensamiento utópico poco práctico para este lado del Paraíso. Si se depende completamente de las amenazas y los castigos, el orden de la sociedad se basa en la coerción pura. La política internacional tiende hacia esta última situación. La presencia diaria de la fuerza y la recurrente confianza en ella es lo que marca los asuntos de las naciones. Desde Tucídides en Grecia y desde Kautilya en la India, el uso de la fuerza y la posibilidad de controlarla han sido las preocupaciones de los estudios políticos internacionales (Art y Waltz, 1971, p. 4).

John Herz acuñó el término “dilema de seguridad” para describir la situación en la que los Estados, inseguros de las intenciones de los otros, se arman en nombre de la seguridad y, al hacerlo, ponen en marcha un círculo vicioso. Tras haberse armado en nombre de la seguridad, los Estados se sienten menos seguros y compran más armas, porque los medios de lograr la seguridad significan una amenaza para algún otro que, a su vez, responde armándose (1950, p. 157). Sean cuales fueren las armas y el número de Estados de un sistema, los Estados tienen que vivir con su dilema de seguridad, que no está producido por su voluntad sino por la situación en que se hallan. Un dilema no puede resolverse, puede ser enfrentado. La fuerza no puede eliminarse. ¿Cómo es posible la paz cuando la fuerza reviste su pavorosa forma nuclear? En este capítulo hemos visto que dos pueden enfrentar el problema mejor que tres o más. Las fuerzas nucleares de respuesta son los principales medios usados. Esos medios parecen casi completamente inutilizables. ¿Debemos lamentarlo? ¿Por qué es preferida la fuerza “usable”, de modo que Estados Unidos y la Unión Soviética fueran capaces de embarcarse en una guerra similar a la que los grandes poderes solían entablar? La línea de razonamiento, incluida en las afirmaciones que sostienen que Estados Unidos y la Unión Soviética están impotencizados por la inusabilidad de sus fuerzas, pasa por alto el punto capital. Los grandes poderes están en mejores condiciones cuando las armas que utilizan para en-

frentar el dilema de seguridad son aquéllas que hacen que la guerra sea improbable. Las fuerzas nucleares son útiles, y su utilidad se ve reforzada por el grado en que esas fuerzas se ven impedidas. Las fuerzas militares son más útiles, y menos costosas, si se las valúa solo en dinero y no en sangre.

De teorías confusas y de la imposibilidad de la memoria histórica resultan extrañas ideas acerca de la usabilidad y la utilidad de la fuerza. Los grandes poderes no son jamás "amos con las manos libres". Siempre son "Gulliveres", más o menos atados. Habitualmente tienen vidas complejas. Después de todo, tienen que rivalizar entre sí, y, como los grandes poderes tienen un gran poder, eso les resulta difícil. En cierto aspecto, sus destinos pueden ser envidiables; en otros muchos, no lo son. Para dar un ejemplo efectivo, luchan más guerras que los Estados menores (Wright, 1956, pp. 221-23 y Tabla 22, Woods y Baltzly, 1915, Tabla 46). Su participación en guerras surge de su posición en el sistema internacional, no de su carácter nacional. Cuando están en la cima o cerca, luchan; cuando declinan, se tornan pacíficos. Pensemos en España, Holanda, Suecia y Austria. Y los que han declinado de manera más reciente disfrutaron de un beneficio comparable.¹⁰ Algunos pueblos parecen asociar el gran poder con la mayor suerte, y, cuando la suerte no sonríe, concluyen que el poder se ha evaporado. Uno se pregunta por qué.

Como antes, los grandes poderes hallan el modo de usar la fuerza, aunque ahora no en contra de otros. Cuando se observa que el poder está equilibrado, sea este equilibrio nuclear o no, puede parecer que la resultante de fuerzas opuestas es cero. Pero esto es erróneo. Los vectores de la fuerza nacional no se unen en un punto, aunque sea solamente porque el poder de un Estado no se resuelve en un único vector. La fuerza militar es divisible, especialmente para los Estados que pueden poseerla en gran cantidad. En un mundo nuclear, contrariamente a lo que afirman algunas aseveraciones, la dialéctica

¹⁰ Adviértase cómo es equívoco intentar comprender la conducta de un Estado sin pensar en su situación. Contrástese con Tucídides esta afirmación de A. J. P. Taylor: "Durante años después de la Segunda Guerra Mundial, seguí creyendo que habría otro intento alemán de lograr la supremacía europea y que debíamos tomar precauciones. Los acontecimientos han demostrado que estaba totalmente equivocado. He tratado de extraer enseñanzas de la historia, que es siempre un error. Los alemanes han cambiado su carácter nacional" (junio 4, 1976, p. 742).

de la desigualdad no produce la igualdad efectiva de los Estados fuertes y los débiles. Las armas nucleares sirven para disuadir a las armas nucleares; también sirven para evitar las escaladas. La tentación de un país a emplear cada vez más cantidad de fuerza se ve disminuida si su oponente tiene la capacidad de elevar la apuesta. La fuerza puede utilizarse con menos vacilaciones por parte de aquellos Estados capaces de amenazar y de emprender acciones a diversos niveles militares. Durante más de tres décadas, el poder se ha concentrado intensamente y la fuerza se ha utilizado, no de manera orgiástica como en las guerras mundiales de este siglo, sino de una manera controlada y con propósitos políticos conscientes, aunque no siempre hayan sido justos. El poder puede estar presente cuando no se utiliza la fuerza, pero la fuerza también se utiliza abiertamente. Un catálogo de ejemplos sería complejo y extenso. Del lado norteamericano tendríamos ítems tales como el guarnecimiento de Berlín, su abastecimiento aéreo durante el bloqueo, el estacionamiento de tropas en Europa, el establecimiento de bases en Japón, las guerras de Corea y Vietnam, y la "cuarentena" de Cuba. Rara vez la fuerza se ha aplicado de maneras más diversas, persistentes y amplias, y rara vez ha sido utilizada más conscientemente como instrumento de una política nacional. Desde la Segunda Guerra Mundial hemos visto la organización política y la difusión del poder, no la cancelación de la fuerza por la impotenzación nuclear.

Se ha utilizado gran cantidad de poder, aunque a veces con resultados desafortunados. Tal como se dice que el Estado que reprime el uso de su fuerza revela debilidad, del mismo modo el Estado que tiene problemas para ejercer el control revela un poder defectuoso. En esa conclusión, resulta evidente el error de identificar el poder con el control. Si el poder es idéntico al control, aquéllos que son libres son fuertes; y esa libertad debe tomarse como señal de la debilidad de aquéllos que poseen gran fuerza material. Pero a menudo los débiles y los desorganizados son menos susceptibles de control que aquéllos ricos y bien disciplinados. En este punto resulta, una vez más, necesario traer a colación las viejas verdades. Una vieja verdad, formulada por Georg Simmel, es ésta: cuando nos "oponemos a una difusa multitud de enemigos, podemos obtener frecuentes victorias aisladas,

pero es muy difícil llegar a resultados decisivos que establezcan definitivamente las relaciones de los rivales" (1904, p. 675).

Una verdad aún más vieja, formulada por David Hume, es que "la fuerza está siempre del lado de los gobernados". "El sultán de Egipto o el emperador de Roma", continúa, "pueden coaccionar a sus súbditos inocuos como bestias brutas en contra de sus sentimientos e inclinaciones. Pero, al menos, deben conducir a sus mamelucos o sus pelotones pretorianos como a hombres, en base a sus opiniones" (1741, p. 307). Los gobernantes, al ser menos en número, dependen del asentimiento más o menos voluntario de sus súbditos. Ningún gobierno puede gobernar si la respuesta a cada orden es una desconsideración ceñuda. Y si un país, a causa de su desorden interno y de su falta de coherencia, es incapaz de gobernarse, ningún cuerpo extranjero, por grande que sea su fuerza militar, puede esperar, razonablemente, lograrlo. Si el problema es la insurrección, no puede esperarse que un ejército extranjero sea capaz de pacificar un país que es incapaz de gobernarse a sí mismo. Las tropas extranjeras, aunque no son irrelevantes con respecto a esos problemas, sólo pueden servir como ayuda indirecta. La fuerza militar, usada internacionalmente, es un medio de establecer control sobre un territorio, no de ejercerlo. La amenaza de una nación de utilizar su fuerza militar, sea nuclear o convencional, es preminentemente un medio de afectar la conducta externa de otro país, de disuadir a un Estado de la idea de lanzar una política de agresión y de enfrentar esa agresión en caso de que la disuasión fracase.

La disuasión, por defensa o por amenaza, es más fácil de lograr que la "compelencia", término útil inventado por Thomas C. Schelling (1966, pp. 70-71). La compelencia es más difícil de lograr. En Vietnam, Estados Unidos enfrentó no sólo la tarea de compeler a una acción particular, sino también la de promover un orden político efectivo. Los que argumentan, a partir de ese caso, que el valor de la fuerza ha disminuido no aplican en sus análisis sus propios conocimientos históricos y políticos. Los maestros constructores del gobierno imperial, los hombres como Bugeaud, Galliéni y Lyautey, desempeñaban roles tanto políticos como militares. De manera similar, los efectos contrarrevolucionarios exitosos han sido dirigidos por hombres como Templer y Mgsaysay, quienes combinaban los recursos

militares con instrumentos políticos (c. Huntington, 1962, p. 28). Las fuerzas militares, extranjeras o domésticas, son insuficientes para la tarea de la pacificación, y más aún si un país está desgarrado por el partidismo, y si su pueblo es activo y comprometido políticamente. Algunos acontecimientos representan un cambio, otros son meras repeticiones. La dificultad de Estados Unidos para pacificar Vietnam y establecer un régimen preferido es mera repetición. Francia luchó en Argelia entre 1830 y 1847 en una causa similar. A Inglaterra los boers le resultaron muy problemáticos durante la guerra entablada contra ellos entre 1898 y 1903. Francia, según se creía, poseía en el momento de la lucha el mejor ejército del mundo, e Inglaterra, una marina todopoderosa (Blainey, 1970, p. 205). Decir que los Estados militarmente fuertes son débiles porque no pueden establecer el orden en los Estados menores es como decir que una maza neumática es débil porque no es adecuada para tornear dientes enfermos. Es confundir el propósito de los instrumentos y los medios del poder externo con las agencias del gobierno interno. La incapacidad de ejercer control *político* sobre otros no es indicativa de debilidad *militar*. Los Estados fuertes no pueden hacer todo con sus fuerzas militares, tal como dramáticamente lo advirtiera Napoleón; pero son capaces de hacer cosas que los Estados militarmente débiles no pueden. La República Popular China no puede resolver los problemas de gobierno de cualquier país latinoamericano, así como Estados Unidos no puede resolverlos en el sudeste de Asia. Pero Estados Unidos puede intervenir con gran fuerza militar en rincones alejados del mundo, produciendo una gran acción disuasoria. Esa acción excede las capacidades de todos los Estados, salvo de los más fuertes.

Las diferencias de fuerzas tienen importancia, aunque no para todos los propósitos. Deducir la debilidad de los poderosos a partir de esta cláusula calificativa es hacer un uso equívoco de las palabras. En casos como el de Vietnam no vemos la *debilidad* de un gran poder militar en un mundo nuclear, sino una clara ilustración de los *límites* de la fuerza militar en el mundo actual, como siempre.

Dentro de los acontecimientos repetidos, acecha una diferencia no mencionada. El éxito o el fracaso en sitios periféricos significa ahora menos en términos materiales que lo que sig-

nificaba para los grandes poderes anteriores. Esa diferencia deriva del cambio del sistema. Los estudiosos de política internacional tienden a pensar que antes las guerras producían beneficios económicos y de otra clase a los vencedores, y que, por contraste, Estados Unidos actualmente no puede utilizar su poder militar para lograr objetivos positivos (ej., Morgenthau, 1970, p. 325; Organski, 1968, pp. 328-29). Esos enfoques son erróneos en varios aspectos. Primero, se pasan por alto los éxitos norteamericanos. Fortalecer la seguridad de Europa occidental es un logro positivo; también lo es defender a Corea del Sur, y podríamos ampliar la lista.

En segundo lugar, se sobreestiman los beneficios de las empresas militares del pasado. Antes de 1789, la guerra puede haber sido un "buen negocio", pero muy rara vez ha sido redituable más tarde (Schumpeter 1919, p. 18; cf. Sorel, pp. 1-70; y Osgood y Tucker 1967, p. 40). Tercero, por qué Estados Unidos debería estar interesado en extender su control militar sobre otros cuando disponemos de tantos medios de ejercer influencia, es algo que no se especifica. Lo que es más, los esfuerzos internos norteamericanos añaden más a su riqueza que cualquier posible ganancia lograda en el exterior. Estados Unidos, y también la Unión Soviética, tienen más razones para estar satisfechos con el status quo que la mayoría de las grandes potencias anteriores. ¿Por qué deberíamos usar la fuerza para logros positivos cuando nos hallamos en la feliz posición de tener que pensar en la fuerza solamente para propósitos negativos tales como la defensa o la disuasión? Luchar es duro, como siempre lo fue; no luchar es más fácil ya que se arriesga muy poco. León Gambetta, premier francés después de la derrota que Francia sufriera ante Prusia, señaló que eran necesarias salidas como Túnez porque el viejo continente se estaba ahogando. Esto parece ser una anticipación de Hobson. La afirmación era un mero expediente, porque tal como dijera Gambetta, Alsacia-Lorena siempre estaría en los corazones de los franceses, aunque por largo tiempo no pudiera estar en sus labios (junio 26, 1871). Las ganancias que Francia pudiera lograr en el exterior eran menos valoradas por sí mismas y más porque pudieran fortalecer a Francia dentro de la competencia franco-germana. Jules Ferry, un premier posterior, argumentó que Francia necesitaba colonias para no caer al tercero o cuarto puesto europeo (1944, p. 192). Ese descenso

daría fin a cualquier esperanza de retomar Alsacia-Lorena. Y Ferry, conocido como El Tonquinés, perdió el poder en 1885, cuando sus empresas en el sudeste de Asia empezaron a debilitar a Francia en vez de aumentar la fuerza que ese país podía demostrar dentro de Europa. Para Estados Unidos, en esa misma parte del mundo, lo que se jugaba, tal como fuera descrito por las declaraciones oficiales, era algo internamente generado —el honor y la credibilidad, aunque la definición de esos términos era curiosa. Tal como vieran algunos al principio de esa lucha, y como lo vieron todos más tarde, en términos de política global había pocas cosas en juego en Vietnam (Stoessinger 1976, capítulo 8, demuestra que ésa era la opinión de Kissinger). La insignificancia política internacional de Vietnam sólo puede comprenderse en términos de la estructura mundial. El fracaso norteamericano en Vietnam fue tolerable porque ni el éxito ni el fracaso tenían demasiada importancia en el plano internacional. La victoria no convertiría al mundo en una hegemonía norteamericana. La derrota no lo convertiría en un mundo de hegemonía rusa. Independentemente del resultado, el duopolio ruso-norteamericano persistiría.

El poder militar ya no comporta control político, pero en realidad nunca lo hizo. Conquistar y gobernar son procesos diferentes. Sin embargo, tanto los estudiosos como los funcionarios llegan a la conclusión, a partir de la dificultad epocal para la utilización efectiva de la fuerza, de que la fuerza está obsoleta y que las estructuras internacionales ya no pueden definirse por medio de la distribución de las capacidades entre los Estados.

¿Cómo podemos justificar esta confusión? De dos maneras. La primera, que ya se ha argumentado diversamente antes, es que la utilidad de la fuerza se confunde erróneamente con su uso. A causa de sus posiciones privilegiadas, Estados Unidos y la Unión Soviética no necesitan usar la fuerza tanto como lo hicieron las potencias anteriores. La fuerza es más útil que nunca para sostener el status quo, aunque no para cambiarlo, y mantener el status quo es la finalidad mínima de cualquier gran poder. Lo que es más, como Estados Unidos ejerce tanta influencia económica y política sobre otros Estados, y como Estados Unidos y la Unión Soviética son más autosuficientes que la mayoría de los grandes poderes anteriores, no necesitan utilizar la fuerza para lograr fines ajenos a su propia seguridad. Casi todos

los resultados económicos y políticos desfavorables ejercen demasiado poco impacto como para requerir que se utilice la fuerza para impedirlos, y los resultados políticos y económicos deseados pueden lograrse sin necesidad de recurrir a la fuerza. Para la consecución de beneficios económicos, la fuerza nunca ha sido, de todas maneras, un recurso suficiente. Como Estados Unidos y la Unión Soviética están seguros en el mundo, salvo entre sí, hallan pocas razones político-internacionales para recurrir a la fuerza. Los que creen que la fuerza es menos útil llegan a esa conclusión sin preguntarse si los grandes poderes de hoy tienen razones para utilizar su fuerza con el fin de coaccionar a otros Estados.

La segunda fuente de confusión acerca del poder se halla en su extraña definición. Nos equivocamos a causa de la definición, pragmáticamente construida y tecnológicamente influida, norteamericana del poder —una definición que iguala el poder con el control. El poder, entonces, se mide por la capacidad de lograr que la gente haga lo que deseamos cuando de otro modo no lo haría (cf. Dahl 1957). Esa definición puede ser útil para algunos fines, pero no se adecua a los requerimientos de la política. Definir el “poder” como “causa” confunde el proceso con los resultados. Identificar poder con control es afirmar que sólo hace falta poder para conseguir los propios fines. Eso es obviamente falso, pues, si no, ¿qué tendrían que hacer los estrategas políticos y militares? Usar el poder es aplicar las propias capacidades intentando cambiar de cierta manera la conducta de alguien. El hecho de que A, al aplicar sus capacidades, logre el cambio efectivo de B depende de las capacidades y la estrategia de A, de las capacidades y la contraestrategia de B, y de todos esos factores cuando se ven afectados por la situación existente. El poder es una causa entre otras, de las que no puede ser aislado. La definición corriente del poder omite la consideración de la manera en que los actos y las relaciones se ven afectados por la estructura de la acción. Medir el poder por medio del cumplimiento deja de lado los efectos imprevistos, y extrae gran parte de la política de la definición de política.

Según la definición norteamericana corriente del poder, el fracaso del cumplimiento de la propia voluntad es una prueba de debilidad. En política, sin embargo, agentes poderosos fracasan en el intento de lograr su voluntad y hacerla cumplir por

otros. La intención de un acto y su resultado rara vez son idénticos, porque el resultado se verá afectado por la persona o el objeto sobre los que se actúe y estará condicionado por el entorno dentro del cual se da. Entonces, ¿cuál puede ser el sustituto de esa definición lógica y prácticamente insostenible? Propongo la antigua y simple idea de que un agente es poderoso en la medida en que afecte a otros más de lo que éstos lo afectan a él. Los débiles lo comprenden, los fuertes tal vez no. El primer ministro Trudeau dijo una vez que, para Canadá, el hecho de ser vecino de Estados Unidos "es de algún modo como dormir con un elefante. Independientemente de lo amistosa o bienhumorada que sea la bestia... uno se ve afectado por cada parpadeo y gruñido" (citado en Turner 1971, p. 166). Como dirigente de un Estado más débil, Trudeau comprende el significado del poder norteamericano de un modo que nosotros mismos pasamos por alto. A causa del peso de nuestras capacidades, las acciones norteamericanas ejercen tremendo impacto aunque no ideemos políticas efectivas ni intentemos respaldarlas conscientemente con el objeto de lograr determinados fines.

¿Cómo se distribuye el poder? ¿Cuáles son los efectos ejercidos por una determinada distribución del poder? Esas dos preguntas son indiferentes, y las respectivas respuestas son de extrema importancia política. En la definición de poder que acabamos de rechazar las dos preguntas se confunden de manera absoluta. El poder es un medio, y el resultado de su uso es necesariamente incierto. Para ser políticamente pertinente, el poder debe ser definido en virtud de la distribución de las capacidades; el grado de poder no puede inferirse de los resultados que se obtienen. La paradoja que algunos han descubierto en la llamada impotencia del poder norteamericano desaparece si se le da al poder una definición políticamente sensata. La sensata definición del poder, y la comparación de las situaciones de los poderes actuales y anteriores demuestran que la utilidad del poder ha crecido.

VI

La política internacional es necesariamente un sistema de números pequeños. Las ventajas representadas por la posesión de unos pocos grandes poderes más son, en el mejor de los casos, escasas. Hemos visto, en cambio, que las ventajas de sustraer unos

pocos hasta llegar a dos son decisivas. El problema de los tres cuerpos aún debe ser resuelto por los físicos. ¿Acaso los científicos políticos o los creadores de políticas pueden esperar resolverlo mejor al prever el curso de tres o más Estados interactuantes? Los casos presentados por la simple interacción de dos entidades y las interacciones satisfactoriamente predecibles de muchas son las más difíciles de desenmarañar. Hemos visto las complicaciones de los asuntos militares de los mundos multipolares. Los destinos de los grandes poderes están estrechamente vinculados. Los grandes poderes de un mundo multipolar, al tomar medidas para hacer más felices sus destinos probables, ocasionalmente necesitan la ayuda de otros. Friedrich Meinecke describió de esta manera la situación de Europa en la época de Federico el Grande: "Un grupo de poderes-Estados aislados, solos aunque unidos por sus mutuas ambiciones de dominio —ése era el estado de cosas al que había llevado el desarrollo del organismo estatal europeo desde el fin de la Edad Media" (1924, p. 321). Tanto en lo militar como en lo económico, la interdependencia se desarrolló a medida que las localidades autosuficientes de la Europa feudal se reunieron en los Estados modernos. Los grandes poderes de un mundo bipolar son más autosuficientes, y la interdependencia entre ellos se hace más laxa. Esta situación es lo que diferencia al sistema actual del anterior. Económicamente, Europa y Rusia son notablemente menos interdependientes y señaladamente menos dependientes de otros que las grandes potencias anteriores. Militarmente, la disminución de la interdependencia es aún más notable, ya que ninguno de los grandes poderes puede relacionarse con otros por "sus mutuas ambiciones de dominio".

Dos grandes poderes pueden negociar entre sí y con mayor facilidad que muchos. ¿Son también capaces de enfrentarse con los problemas corrientes del mundo mejor que un número crecido de grandes poderes? Hasta ahora he acentuado la faceta negativa del poder. El poder no conlleva control. ¿Qué es lo que conlleva? La pregunta es considerada en el próximo capítulo, donde se reflexiona acerca de las posibilidades y la necesidad de un control y un manejo internacionales.