



Temas básicos campo estratégico

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Curso de Altos Estudios Militares (CAEM)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

7

TAVERIA

AREA I - FUNDAMENTOS

TEMAS BASICOS CAMPO ESTRATEGICO

LECTURAS RECOMENDADAS

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

CURSO DE ALTOS ESTUDIOS MILITARES

Estas "Lecturas Recomendadas" han sido preparadas e impresas para el uso oficial de Profesores cursantes del Curso de Altos Estudios Militares se proporcionan únicamente con fines de instrucción. No representan, necesariamente, la Doctrina de la Escuela Superior de Guerra y tratan de ilustrar los Temas comprendidos en el Programa de Estudios vigentes.

I N D I C E

TEMAS BASICOS CAMPO ESTRATEGICO

LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

1.- LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

- a.- Papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad moderna.

ESTRATEGIA Y POLITICA

1.- ESTRATEGIA EN LA POLITICA INTERNACIONAL.

- a.- La estrategia en la política internacional.
- b.- El aislacionismo.
- c.- Las alianzas.
- d.- Las garantías.
- e.- El equilibrio del poder.
- f.- El imperialismo.
- g.- El universalismo.

2.- REFORMA Y CAMBIO POLITICO

- a.- Estrategia y táctica de la reforma.
Fabianismo, Blitzkrieg y violencia.

3.- LA REFORMA SUBSTITUTO O CATALIZADOR

- a.- Introducción.
- b.- Actitudes hacia el cambio político.
- c.- La intelectualidad urbana. La reforma como catalizador

4.- LA REVOLUCION EN LA CIENCIA Y EN LA TECNOLOGIA.

- a.- Introducción.
- b.- Características del avance científico tecnológico.
- c.- Los objetivos tecnológicos en la estrategia nacional.
- d.- La continua revolución tecnológica.

5.- ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA AMERICA LATINA.

OBJETIVOS Y MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

- 1.- LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS, ELEVADA EXPRESION DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.
- 2.- UNA ENCUMBRADA EMPRESA INTELECTUAL: UNESCO
- 3.- OBJETOS Y MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL
 - a.- Determinante de los objetos y motivos de la política internac
 - b.- Objetos de la política internacional.
 - c.- Los elementos de la Política del Poder.
 - d.- Motivos de la Política Internacional.
 - e.- Objetos y motivos de la Política Internacional.
- 4.- INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL.
 - a.- Diplomacia.
- 5.- EL DERECHO INTERNACIONAL COMO LEY.
 - a.- Introducción.
 - b.- Naturaleza del sistema legal internacional.
 - c.- Soberanía y derechos territoriales.
- 6.- POLITICA ESTRATEGICA Y GUERRA TOTAL.
 - a.- La idea "Política"
 - b.- El término "Estrategia".
 - c.- Relaciones entre la Estrategia y la Política.
 - d.- Guerra total - guerra global - guerra fría.
- 7.- ESTRATEGIA GENERAL Y ESTRATEGIAS PARTICULARES
 - a.- Evolución del concepto de estrategia.
 - b.- La estrategia general y las estrategias particulares.
 - c.- Elementos básicos del estudio de la estrategia.
 - d.- La estrategia Política.

8.- HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL

- a.- Las instancias superiores del proceso histórico-Político Nacional. Filosofía, Política y Estrategia.
- b.- Política Nacional, sus fines y objetivos.
- c.- Las instancias concretas en su confrontación con el pasado y proyección futura.
- d.- Estrategia Nacional.

GUERRA REVOLUCIONARIA Y LUCHA SUBVERSIVA

1.- NUESTRA VISION DE LA GUERRA

- a.- Cual es nuestra visión de la guerra ?
- b.- Que dice la Historia.
- c.- El estudio parcializado de Clausewitz
- d.- El enfoque revolucionario de la guerra.
- e.- Clasificación de las guerras.

2.- QUE ES LA GUERRA

- a.- Introducción.
- b.- Definición.
- c.- La guerra; simple continuación de la política por otros medios.
- d.- Heterogeneidad de la guerra.
- e.- Pueden ser consideradas como acciones políticas.
- f.- Resultado para la teoría.

3.- ARTE O CIENCIA DE LA GUERRA

- a.- Dificultad de separar la comprensión del juicio.
- b.- La guerra es un acto de las relaciones humanas.
- c.- Diferencias.

4.- NATURALEZA DE LA GUERRA

- a.- Definición.
- b.- Origen y evolución de la guerra.
- c.- Definición de la guerra - diversos conceptos.
- d.- Finalidad de la guerra - objetivos políticos y militares.
- e.- Causas y consecuencias de la guerra.

f - Ambito de la guerra (especial y temporal).

g.- Elementos componentes de la guerra (los medios- los hombres)

h.- La guerra como arte y como ciencia.

5.- CLASIFICACION ACTUAL DE LAS GUERRAS

6 - LAS FORMAS "OSCURAS" DE LA GUERRA

a.- El olvido del hombre y sus complejidades.

b.- Las guerras internas.

(1) Las guerras civiles.

(2) Las guerras de liberación.

(3) La guerra revolucionaria.

(4) La guerra revolucionaria comunista.

7.- LA ESTRATEGIA COMPLETA

a.- El desarrollo científico de post-guerra.

b.- Definición, objetivos y medios de la estrategia.

c.- La libertad de acción en el mundo de la postguerra.

d.- La estrategia indirecta.

e.- Las paradas a la estrategia indirecta.

f.- Conclusiones parciales.

8.- LA GUERRA REVOLUCIONARIA COMUNISTA EN EJECUCION

a.- Indochina.

b.- Argelia.

9.- LA GUERRA EN EL MUNDO MODERNO

a.- Introducción.

b.- La guerra total y el sistema político.

(1) La posibilidad de catastrofe.

(2) La invalidación de la "victoria".

(3) La reconsideración de valores políticos.

(4) La ausencia de decisión.

(5) Decisión por consenso.

c.- Efectos políticos de los nuevos procedimientos de guerra.

(1) El "equilibrio del terror".

(2) La decreciente credibilidad de la Fuerza Militar.

(3) El término del "Status"

- (4) La utilidad presente de la Fuerza Militar.
- (5) Nuevas doctrinas y el dilema militar.
- (6) La importancia de la doctrina militar.
- (7) La crisis doctrinal. Es ésta una nueva era ?
- (8) Doctrinas de guerra total.

- La disuasión.
- Naturaleza de la reacción.
- "Primer golpe" o "Segundo golpe".
- Defensa y Supervivencia.

- (9) Doctrina de guerra limitada.

- Guerra convencional.
- Guerra de guerrillas.

INTELIGENCIA ESTRATEGICA

1.- INTELIGENCIA ESTRATEGICA GENERAL

- a.- Conceptos.
- b.- Encuadramiento conceptual de las actividades de inteligencia.
- c.- Necesidades que satisface la inteligencia estratégica.
- d.- Proceso de Inteligencia.

2.- LA INTELIGENCIA ES ACTIVIDAD

- a.- Apreciación de un problema.
- b.- El análisis del problema.
- c.- La recolección de datos.
- d.- La evaluación crítica.
- e.- El estudio de los datos evaluados.
- f.- Una mayor recolección de datos.
- g.- La hipótesis.

3.- LA SEGURIDAD.

- a.- La seguridad colectiva.
- b.- La guerra italo-etiope.
- c.- La guerra de Corea.
- d.- Una fuerza policiaca Internacional.
- e.- La seguridad nacional. Concepto actual.

4.- SEGURIDAD NACIONAL Y LOS RECURSOS HIDRAULICOS

5.- ORGANIZACION REGIONAL PARA LA SEGURIDAD.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS

SOCIEDADES MODERNAS

PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SOCIEDAD MODERNA

1. Introducción
2. Evolución y Desarrollo
3. Relaciones de la Política con la Institución
4. Fluctuaciones de los Valores Humanos
5. Apreciación sobre la Etica Profesional
6. Influencias de los Sistemas de Gobierno
7. Función dentro de la Orgánica Nacional
8. Fuerzas Armadas en las Organizaciones Internacionales
9. Hegemonía de Naciones sobre otras
10. Las Fuerzas Armadas en las Sociedades en Transición
11. Influencia en el Proceso de Modernización
12. Reflexión Final.

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL GENERAL DE BRIGADA MARTIN GARCIA VILLASMIL, SUBDIRECTOR DEL CID.- 16 OCTUBRE, 1968

PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SOCIEDAD MODERNA

1. Introducción

Atendiendo a la honrosa invitación recibida del Director, para exponer ante los miembros del VIII Curso, el tema "La Función de las Fuerzas Armadas en la Sociedad Moderna" me propongo, consciente del elevado nivel de ustedes, presentarles algunas ideas, con el ánimo de recibir sus propias impresiones. De antemano estimo que no hay un acuerdo aceptado entre todos los sectores sociales de nuestros países, respecto a las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas en la actualidad.

2. Evolución y Desarrollo

Tratar sobre evolución y desarrollo de la Institución armada implica determinar algún momento histórico entre sus orígenes y el momento actual, para fijar los conceptos. Quizás sería indicado hacer referencia a las ideas generales que privaban en las organizaciones militares de los pueblos más adelantados de la antigüedad, los cuales tuvieron alguna coincidencia entre sí.

La causa más remota del establecimiento de la institución castrense parece estar en la necesidad humana instintiva y natural de la protección, que se traduce en seguridad y constituye defensa contra las amenazas.

La capacidad individual del hombre para atacar o defenderse como consecuencia del instinto de conservación y su agresividad, explotados y desarrollados ante necesidades de la subsistencia o aún de la supervivencia, fueron utilizados por los hombres de todas las sociedades, con el fin de establecer organizaciones y procedimientos colectivos para hacer la guerra.

El aumento de los recursos y capacidad defensiva de los seres humanos con objetos de procedencia mineral, animal o vegetal, quizás a veces emulando las defensas naturales de los animales, para compensar la debilidad física del organismo del hombre ante los golpes, las heridas, etc., originó la aparición de las primeras armas. Estas dieron su nombre distintivo esencial a las organizaciones militares de hoy, y pusieron en evidencia de manera colectiva el instinto humano de conservación, al tratarse de capacitar a cada miembro de la sociedad para hacer frente a las amenazas de todo orden contra la existencia o el bienestar de sus miembros. Estos al tener un interés común y coincidente en la necesidad de protección, llegaron a acuerdos respecto a

complementar sus esfuerzos y unirlos.

La palabra original representativa de la institución castrense es Ejército, cuyo origen es latino. La palabra italiana "armata" difundida a comienzos del siglo XIX da a su vez forma al concepto de la institución militar, tanto en tierra como en el mar. Y más tarde se emplea igualmente, a principios de este siglo, para designar al Ejército del Aire.

La reunión de todos los servicios armados de tierra, mar y aire, y aún gendarmería es hoy conocida en la mayoría de los países con la denominación genérica de Fuerzas Armadas.

Al hablar de fuerzas armadas se piensa de inmediato por contraposición y complementariamente, en fuerzas desarmadas.

Se podría pensar que las sociedades están divididas actualmente en grupos capaces de asumir su protección por medio de las armas, y colectividades que han de ser defendidas de las amenazas.

Pero el concepto de los antiguos romanos cuando empleaban la palabra "populus" para designar al pueblo, era aplicable igualmente a los civiles o a los militares pues ellos estimaban que la condición de un ciudadano exigía también ser guerrero.

Ciertos pueblos formaron militarmente a sus ciudadanos para defenderse y conservar sus bienes, derechos y sistema de vida

materializados en sus instituciones políticas. Otros los organizaron expresamente para el ataque con el objeto de conquistar.

Al comienzo de la historia las fuerzas armadas se constituían sólo para la guerra, poco antes de necesitarse su empleo. Posteriormente se estableció el reclutamiento ordinario y se crearon los ejércitos permanentes.

Es interesante señalar que muchas de las creaciones principales de la organización armada que subsisten en la época moderna, son originarias de los ejércitos de Atenas, Esparta y Roma, tales como las edades para el servicio activo, la organización de las fuerzas de primera línea y reservas, etc.

A medida que principalmente con el uso de la pólvora, se introdujeron y aplicaron los medios técnicos, fué requerido adiestramiento y una cierta especialización que exigió dedicación en el tiempo y por lo tanto profesionalización, particularmente en los cuadros de oficiales, para desempeñar las funciones militares. Esta circunstancia restringió el carácter de generalización que tenía antes la actividad militar.

La combinación de las diferentes armas dentro de los Ejércitos, la versatilidad de las mismas y la necesidad de utilizarlas para las acciones ofensivas y defensivas, así como las exigencias cada vez mayores requeridas para la navegación, el

manejo y conservación de los buques, y el combate desde ellos, condujeron a separar a los especialistas en las luchas de tierra y en el mar.

Desde que la evolución de los hombres organizados en sociedades jerarquizadas, bajo sistemas de gobierno, propició la aparición de las instituciones políticas, que representaron el interés o el deseo colectivo en los aspectos de la dirección y decisiones correspondientes, en el establecimiento de normas y en la aplicación de justicia, la fuerza armada recibió una misión esencialmente política.

La organización de las fuerzas armadas ha estado siempre sujeta a cambios. Los cambios ocurridos desde su origen constituyen el proceso de su evolución.

Los factores que más han influido en su evolución son la transformación política, el desarrollo científico y tecnológico, el desenvolvimiento de la organización social, la economía y el espíritu de competencia entre los seres humanos.

La sujeción a las normas institucionales, perseguida con fines de mantener estabilidad funcional y orgánica, ha constituido razón de conflicto cuando el progreso en otros órdenes humanos, tales como el político, por ejemplo, ha exigido cambios que no fueron realizados. El espíritu tradicional de las

instituciones armadas, arraigado desde la creación de los primeros estados, ha reaccionado contra los cambios cuando estos afectan la estructura secular de la organización militar.

El desarrollo cultural, del hombre ha afectado la organización de las fuerzas armadas; más la naturaleza humana en sí no parece haber evolucionado substancialmente de manera tal que influyera sobre el desarrollo institucional.

La evolución de los conceptos sociales sobre los derechos del hombre, sus libertades y mejoramiento económico, que han sido resultado de teorías políticas, ha afectado consiguientemente la organización militar estableciendo cambios en las relaciones orgánicas entre sus miembros tanto los iguales como subalternos y superiores.

La situación económica ha constituido permanentemente un importante factor indicativo del poder institucional, porque ha permitido el incremento o frenado el desarrollo científico y tecnológico y también ha facilitado o impedido la dotación de los materiales y equipos e instalaciones más modernos y costosos. Es lógico suponer que los países de mayor bonanza económica pueden emplear más recursos en sus gastos militares.

El espíritu de competencia que distingue a las sociedades en alto grado de desarrollo es también un estímulo a la evolución

institucional. Desde el punto de vista interno fomenta las cualidades de los miembros de la organización entre sí y con respecto a los otros integrantes de la colectividad civil. Y en el aspecto externo desarrolla la capacidad colectiva para mejorar, por medio de un continuo esfuerzo tendiente a sobrepasar la calidad de otras organizaciones defensivas y ofensivas que se opongan al logro de los objetivos nacionales respectivos.

Todas las razones de evolución, han sido también por lo general, causas de guerras; y éstas mismas están generalmente consideradas como uno de los principales motivos de progreso acelerado en muchos órdenes, debido a las imperiosas necesidades que se producen y deben ser satisfechas en corto tiempo y la exaltación a muy alto grado de las posibilidades humanas.

Hoy día la capacidad de utilizar la energía nuclear para fines militares por parte de ciertas potencias, ha traído como consecuencia política del temor a la mutua destrucción masiva, la limitación del uso de las armas más modernas, la vuelta al empleo de los armamentos convencionales. Otra consecuencia ha sido que las guerras generalizadas del tipo de la primera y segunda guerras mundiales, que se consideraban nueva modalidad de los conflictos armados, cedieron su lugar a las guerras locales limitadas en el espacio, y se desarrollara y generalizara

la guerra subversiva que tiende a tomar el poder político en vez de destruir al adversario o apoderarse de su territorio por medio de operaciones militares.

La evolución de los conceptos sobre la soberanía nacional en los órdenes terrestre, de las aguas y del espacio aéreo, como consecuencia del desarrollo tecnológico habido en los medios de transportes y comunicaciones, ha obligado a revisar las legislaciones nacionales ocasionándose cambios en las jurisdicciones antes aceptadas tradicionalmente.

Algunos países más poderosos militarmente hablando, tienen hoy posibilidades de extender su jurisdicción territorial no sólo hasta cualquier región del planeta, sino fuera de él hacia otros cuerpos del espacio sideral.

Otras naciones, basadas en intereses económicos, mantienen puntos de vista de que su jurisdicción se extiende a distancias mayores que las aceptadas a principios del siglo XX.

Las fuerzas armadas tendrán que seguir evolucionando en su misión y organización para garantizar sus funciones en donde quiera que lo exijan los intereses políticos y lo permitan las posibilidades económicas, científicas y tecnológicas.

3. Relaciones de la Política con la Institución Armada

El origen de la fuerza armada como garantía de la seguridad

nacional es identificable con el origen mismo del concepto de Estado. La seguridad colectiva es función de gobierno, bien sea en el aspecto interno del mantenimiento del sistema político, el orden social y la organización económica, como en el externo de la protección contra cualquier tipo de amenaza a las mismas instituciones.

La evolución del concepto institucional militar corre también pareja, con el desarrollo del concepto del Estado.

La organización militar ha evolucionado entre el ejército o institución armada de tipo tribal, al de las ciudades estados de los atenienses, espartanos y romanos; del brillante servicio de los grandes imperios de la antigüedad, pasó al reducido papel de salvaguarda en condición de fuerza mercenaria, de los señores feudales, sus propiedades y derechos; y de allí volvió nuevamente, con la unificación de los feudos y aparición de los reinos, a servir intereses imperiales, identificados muchas veces con los propósitos personales de los miembros de las familias reales.

El cumplimiento de funciones regionales basadas casi exclusivamente en servicio de personas, dió carácter restringido a su misión e influyó para que se convirtieran en organizaciones aisladas del resto de la colectividad, mantenidas a salvo

de las influencias de otros sectores sociales. Con el fin de garantizar su fidelidad se dieron privilegios y honores a sus integrantes de las diferentes categorías.

Los sistemas políticos, con jefes seleccionados vitaliciamente, contaron por lo regular con el apoyo de las fuerzas armadas para mantenerse en el poder.

Y es que la organización de la fuerza armada ha sido siempre basada en el interés político, y se le da las modalidades que convengan en función de la misión y objetivos que les asignen los representantes del Estado.

La seguridad contra la amenaza potencial de una fuerza armada está representada por la existencia de otra fuerza más poderosa. El origen político del estado, es decir, la manera como ha sido creado, tiene una influencia muy importante sobre las instituciones armadas. Ello es trascendental para la tradición, el espíritu de cuerpo, los sentimientos morales, la ética y la conformación de la psicología colectiva militar. La modalidad de intervención de la fuerza armada en la formación de los estados, deja por lo regular profundas huellas en la mentalidad de las generaciones humanas que adoptan la profesión militar.

Y además de los movimientos políticos nacionales, algunas tendencias ideológicas generalizadas en el mundo, como por

ejemplo, las ideas de libertad e igualdad preconizadas por los gestores de la Revolución Francesa, la voluntad de independencia nacional, así como estos mismos fenómenos político-sociales, han tenido influencia decisiva sobre la organización militar.

La idea moderna de los grandes ejércitos nacionales, del pueblo en armas, se debe en grandísima parte a la Revolución Francesa.

Los integrantes de las fuerzas armadas de una colonia, de un imperio, o de una república tienen características psicológicas colectivas diferentes. Pero en todas ellas, y en todos los tipos de gobiernos, la institución armada ha tenido asignada y cumplido una función esencialmente política.

En los países considerados de gobierno centralista, donde la autoridad del presidente es omnipotente, y el Jefe del Poder Ejecutivo tiene predominio sobre los demás poderes, la fuerza armada es considerada el principal soporte de esa actuación.

En ellos la organización militar recibe la influencia de la personalidad presidencial, de manera directa, en base al argumento justificado y aplicado en todos los casos, aunque discutible, de que las razones políticas están por encima de las razones técnicas, porque aquéllas deberían representar el interés general y éstas la opinión particular, más reducida.

Para llegar a una conclusión adecuada sería conveniente aclarar previamente cuál es el campo de la razón política: si el nacional o el parcial, cuyos intereses no siempre coinciden.

En otros países, donde el poder público del Estado está distribuido adecuadamente además entre el Cuerpo Legislativo y el Cuerpo de Justicia, la influencia de esas instituciones sobre la organización armada es notoriamente más equilibrada.

Especialmente el Congreso o Parlamento suele tener un peso importante sobre las fuerzas armadas, debido principalmente a que tiene una organización "Ad Hoc" que se ocupa en el estudio más profundo de los asuntos de la seguridad y la defensa. Y, sobre todo, tiene dos facultades decisivas muy importantes para la institución castrense: aprueba o desaprueba los presupuestos de gastos públicos, y por lo tanto, permite o impide el desarrollo de las fuerzas armadas, y autoriza, rechaza o modifica leyes que afectan de manera permanente la estructura básica institucional, la organización de las jerarquías, la constitución de sus componentes, la misión procedimientos de empleo y funcionamiento general de la fuerza armada.

En todos los sistemas de gobierno la institución armada es objeto de influencias políticas exógenas, tendientes a transformarla y adaptarla a nuevas fórmulas y necesidades de orden

social y económico.

Estando la política militar involucrada dentro de la acción política general, así como lo están las políticas económica y social, es lógico pensar que sea de gran interés para las autoridades políticas, ejercer el mayor control posible sobre la organización que garantiza la seguridad del Estado. Pero que puede amenazarla, no solamente en el aspecto de las instituciones políticas disueltas o modificadas por decisión unilateral de los militares, sino también por falta de eficiencia para contrarrestar acciones armadas de grupos externos o internos.

Aparentemente existe una contradicción entre la afirmación de Clausewitz, de que la guerra es un acto de política y la cláusula constitucional que tiene la mayoría de las naciones, por la cual se prohíbe a los militares el tomar parte en actividades políticas.

Se quiere separar así jurídicamente a la función del militar, que colectiva e institucionalmente es política, con su condición de ciudadano, de la cual no prescinde en su fondo, por más que artificialmente se establezcan normas legales tendientes a dar esa impresión.

Puede que los miembros de las fuerzas armadas no tengan el derecho a opinar públicamente, por ejemplo, sobre asuntos

subversivos que afecten la seguridad interna, porque correspondan a problemas de policía, atribuibles a los Ministerios de Relaciones Interiores; o sobre las medidas a tomar en contra de algún país que amenace la seguridad desde el punto de vista externo con hechos concretos que constituyan violaciones claras a la soberanía nacional, porque ellos estén bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del Jefe del Estado que generalmente tiene la facultad de conducir la política exterior.

Pero todo militar, como ciudadano, es afectado por cualquiera de esos dos problemas de seguridad, y al ser amenazada la estabilidad política de su país, presenta una actitud de solidaridad o rechazo al hecho. Y esa actitud puede no tener medios ni libertad de expresión, pero es real, y se manifiesta al menos por el pensamiento. Es una consecuencia natural del sentimiento nacional, del amor a la Patria, y del interés por la colectividad social a que se pertenece con cuyo destino se está vinculado. Si se acepta este derecho para los ciudadanos, podría pensarse entonces que los militares también están interesados en ese tipo de problema político, por el cual serán afectados al ser especialistas en el campo de la seguridad, por formar parte activa de la organización a cuyo cargo está la defensa real de las instituciones políticas y, en última

instancia, de los derechos legítimos de la soberanía nacional en todas sus formas espirituales y materiales.

Si se trata de los problemas sociales y económicos, razonamientos similares podrían llevarnos a conclusiones semejantes. Si no tuviéramos interés en los problemas políticos, y si nuestras naciones no lo aceptaran teóricamente así, no estaríamos tampoco formando parte de este Instituto, cuya misión implica el estudio de todos los factores que inciden en la defensa integral, el cual nos permite expresarnos tan libremente como lo deseemos.

En la formación de los militares de hoy, bien pertenezcan al Ejército, Marina o Aviación, se ha hecho mucho énfasis en la subordinación a los superiores militares jerárquicos. No hay duda de que cuando un militar ve a un superior en grado, identifica claramente a una autoridad legal. Pero ¿tendrán todas nuestras instituciones armadas actuales un sistema adecuado para enfatizar en la misma forma el valor jerárquico de las autoridades políticas, cuando éstas están desprovistas de grados o funciones militares?

Si se estima que en las sociedades democráticas ningún grupo social ha de tener predominio permanente sobre los otros, ni hegemonía que le haga prevalecer, la influencia de todos los grupos debería ser reducida a sus justas proporciones,

pues el concepto de democracia implica igualdad de derechos y oportunidades para todos. Y parecería una contradicción al sistema el aceptar que hubiera cierta categoría de individuos con derechos mayores que otros, con influencia decisiva. El equilibrio político y la estabilidad institucional pueden lograrse aparentemente como consecuencia de un sistema, en que todos los grupos de poder puedan hacer sentir su influencia en la política del Estado. Actualmente se considera, sin embargo, que el poder político tiene predominio sobre los demás campos, pues sin esa condición no sería posible cumplir los objetivos del Estado.

En las sociedades en que grupos políticos, militares, ciertos estratos de la población, los religiosos, o los grupos de capitales poderosos dominan la política del Estado por procedimientos no democráticos, se produce cierto desequilibrio. La estabilidad política resultante es aparente y artificial, por cuanto es la consecuencia de la presión dominante de un grupo de poder sobre otros. Generalmente al existir condiciones propicias se trastorna el orden social en forma violenta.

Si la seguridad constituye necesidad política de tipo colectivo, tendrá seguramente sus implicaciones sobre la economía y la organización y evolución sociales a causa de la

interrelación e interdependencia existentes entre los diversos factores del poder nacional, por cuyas razones las variaciones de unos afectan a los otros.

Los integrantes de las instituciones armadas ortodoxas en las épocas del esplendor militar de los siglos XVII, XVIII y XIX, no tenían más preocupaciones que su función de guerra, la cual tenía implicaciones políticas que no interesaban a individuos cuya satisfacción de necesidades inmediatas estaba asegurada, pudiendo hasta mejorar su situación con los botines de guerra. Además formaban clase especial, separada del resto de las sociedades por un adecuado aislamiento en base a su vida en el campo abierto, en fronteras alejadas o en los cuarteles dentro de zonas urbanas y por su dedicación permanente a la profesión, que se hace absorbente, si todos los esfuerzos se destinan a su perfeccionamiento.

Ese aislamiento de las fuerzas armadas con respecto al resto de la sociedad, en base a lo peculiar de la actividad específica de sus miembros, a sus largos desplazamientos lejos de los centros poblados en época de operaciones, y a las características de la organización, de tipo cerrado, fué aumentado para los cuadros de oficiales, cuando se crearon las primeras escuelas de cadetes, que antes eran formados en las mismas

unidades militares, en calidad de aspirantes.

La formación de oficiales se hizo separándoles casi completamente del resto de la sociedad, dentro de un régimen de internado de tipo monástico, considerado entonces el más adecuado para el desarrollo de las virtudes morales, como consecuencia de la influencia religiosa en los establecimientos educativos. Ese aislamiento de los cuadros de oficiales influyó por supuesto en las costumbres militares y se hizo tradicional, persistiendo hasta hoy. Tal circunstancia ha hecho que no hubiera comunicación suficiente durante mucho tiempo, entre los miembros de las fuerzas armadas y los demás integrantes de las instituciones políticas, sociales y económicas. Dicha falta de relaciones con la sociedad, contribuyó a mantener a la institución armada ajena a todos los problemas considerados diferentes a la profesión.

Y el fomento del sentimiento patriótico, de la idea del honor, del cumplimiento de los deberes por encima de cualquier consideración, la abnegación, el espíritu de sacrificio y el espíritu de cuerpo hicieron que las organizaciones armadas se mantuvieran muy cohesionadas, bajo la influencia directa de sus jefes, con sus propios conceptos sobre el bien de la Patria, que tuvieron entonces la oportunidad de imponer. Ese esquema corresponde principalmente a las organizaciones castrenses

constituídas por individuos profesionales tanto en los cuadros de oficiales y suboficiales como en las tropas.

Cuando toda la población o su mayoría tenía el deber o el derecho de formar parte de la institución armada, ésta no ha presentado pronunciadas características militaristas, es decir de hegemonía del poder militar sobre el poder civil, ni ha amenazado las instituciones políticas.

4. Fluctuaciones de los Valores Humanos

El concepto humano sobre los valores predominantes en la institución armada, con carácter decisivo para su empleo, y que influyen de modo muy importante sobre la organización, ha tenido también diversos cambios conforme a diferencias de actitudes de las sociedades.

Se ha aceptado a veces que el factor humano haya sido el más importante dentro de los medios, y algunos eminentes autores lo han calificado de decisivo.

Y dentro del factor humano se han apreciado la masa y la calidad, a las cuales se han asignado valores diferentes.

Cuando la técnica y los medios materiales disponibles eran muy rudimentarios, el factor humano era incontestable, y la masa tenía cierto valor relativo con respecto a la calidad.

Pero cuando la técnica se ha elevado desde niveles

permitidos por la revolución industrial de mediados del siglo XIX, hasta alturas que no presentan solución de continuidad con motivo del desarrollo científico y tecnológico actuales, ha habido la tendencia intelectualista a considerar la tecnocracia militar como el ideal profesional, y el valor del hombre ha bajado ante la superestimación del valor científico y tecnológico que adquirió como consecuencia un nivel inusitado, con tendencia a ser considerado superior al mismo hombre el producto material de su inteligencia.

Y de allí se desprende, con las grandes innovaciones científicas, el concepto de la guerra del "push button", en que se pretende reemplazar al ser humano, olvidándose que la guerra es un fenómeno social, en que la tecnología se aplica exclusivamente al servicio del hombre que la ha creado y desarrollado.

Así como se han perdido las verdaderas proporciones entre el hombre y sus realizaciones, creyendo que aquél podría ser reemplazado por éstas, también se ha dado a veces mayor valor a los aspectos económicos que a la calidad del ser humano.

Cuando expresaba el Mariscal de Saxe, con quien han coincidido otras personalidades contemporáneas, que la guerra se gana "con dinero, dinero y más dinero", o como dijeron otros, "que los ejércitos marchan sobre sus estómagos" o: "la guerra

se gana con papas", se ha querido quizás hacer énfasis en el valor del apoyo logístico.

En todos esos conceptos se puede apreciar una tendencia, que quizás no está en quienes los expresaron, pero que deseo enfatizar, de subestimar el factor humano. Así como para el Estado el bienestar del individuo es el fin esencial y el objeto fundamental más importante debería ser el hombre, asimismo para la seguridad, que es parte del bienestar, el objeto y el medio de lograrlo más importante, son también los seres humanos. Pero conviene reflexionar sobre el valor cualitativo que tenga realmente el hombre en relación con otros seres de su mismo género. Ante el tecnicismo militar que trata de ser contundente y tiende a atribuir al hombre valores puramente objetivos, los cuales le harían susceptibles de ser medido, es decir, puesto entre límites, por medio de evaluaciones relacionadas con patrones de tipo estadístico y en relación al propio concepto del observador, conviene recordar que aún ignoramos tanto del ser humano, que podría ser presuntuoso el pretender ubicarlo en el tiempo y en el espacio de un modo preciso, determinando de modo absoluto sus posibilidades psíquicas y físicas. Esa tendencia concuerda con la teoría del materialismo histórico, en muchos de cuyos aspectos coinciden las grandes potencias

de hoy; pero parece rechazar la idea de lo infinito en el progreso y por lo tanto en las posibilidades humanas, para lo cual, fuera de las imágenes puramente religiosas y especulativas tenemos, por lo menos, una prueba real y material en el espacio sideral.

Napoleón decía: "la moral es el factor más importante en la guerra; muy difícil de ser medido, pero necesario de ser conocido".

Y en cualquier ejemplo de efectividad de organizaciones armadas del pasado o presente, y me atrevería a afirmar que del futuro, la resultante del éxito en la conducción militar implica una alta moral, con abstracción de la situación material, económica y social. No negaría que estos aspectos influyen sobre la moral, pero no la elevan ellos solamente.

La seguridad es condición necesaria al desarrollo de la economía, aún cuando hoy se discuta sin llegarse a acuerdo, sobre si debe prevalecer la seguridad para que se realice con éxito el desenvolvimiento económico, o si al existir desarrollo y bonanza económicos se logran condiciones más adecuadas de seguridad. Y es difícil que los militares profesionales demos una opinión objetiva al respecto, a causa de nuestra formación que desde ese punto de vista podría considerarse una deformación.

Si la presencia de capitales para el desarrollo económico requiere de condiciones de seguridad, los representantes de los intereses y bienes con valor negociable, tendrán normalmente gran preocupación por la manera como se obtenga la seguridad, su grado de efectividad real ante la amenaza a las propiedades y, por lo tanto, también por la organización de las fuerzas armadas, incluyendo a las policías, por cuanto éstas complementan el campo de acción de la institución militar. Considerando a cada individuo como propietario de bienes particulares o copropietario de bienes nacionales, todas las personas estarían involucradas en ese interés. Dicho interés tiene aspectos positivos cuando se refiere al deseo de llevar buenas relaciones con la institución o sus representantes, los cuales tienen la facultad de decidir asuntos que al afectar la seguridad, influyen sobre sus intereses. Pero presenta aspectos negativos cuando el grupo de poder económico ofrezca resistencias al aumento de impuestos o contribuciones de parte del Estado, que estén destinadas al incremento del poder defensivo u ofensivo militar, si no está convencido de aquella necesidad.

El carácter político de la institución armada constituye un hecho evidente. Y por ello las consideraciones de la política general interna o externa son más importantes, en el

establecimiento o modificación de la estructura castrense, que las razones puramente militares, las cuales serían secundarias, aún cuando los especialistas de ese campo nos resistamos a admitirlo en la práctica.

La organización militar por medio de sus integrantes de todos niveles forma una corriente de opinión que, casi universalmente y en forma tradicional, ha constituido un grupo de presión el cual, por el hecho de disponer del poder máximo del Estado, puede apoyar sus recomendaciones en el campo político, económico, social o castrense con acciones de fuerza decisivas, sin posibilidades de rechazo desde el punto de vista interno a no ser la opinión pública civil, donde ella tiene valor y posibilidades de expresión. La única posibilidad de rechazo desde el punto de vista externo es la disposición de otra institución armada más efectiva.

La organización militar no debería tener, en un estado balanceado, mayor posibilidad de presión que los otros grupos de opinión basada en el poder de las armas, pues ello crea desequilibrios que son indicio de desorganización social. El predominio o la hegemonía de cualquier grupo social puede corresponder a alguna circunstancia extraordinaria, pero no parece situación normal en un sistema de gobierno democrático. Así como tampoco

se admiten las presiones sindicales, de los estudiantes, de los capitalistas, o de los empleados públicos, etc., como grupos de opinión predominando permanentemente, si se arrogan la facultad de decidir exclusivamente de acuerdo a sus intereses, los asuntos fundamentales y básicos del Estado los cuales afectan a todos los demás grupos sociales.

5. Apreciación sobre la Etica Profesional

Los conceptos de la ética militar han tenido gran influencia sobre el funcionamiento de la institución armada en la práctica, en forma apartada a veces de las características orgánicas y en desacuerdo con principios morales y jurídicos. La ética militar, como producto del concepto moral del hombre respecto a sus obligaciones castrenses, ha variado también conforme a la evolución de las fuerzas armadas. Pero la moral y por ello la ética, por ser ciencia que afecta esencialmente el espíritu, no evoluciona en forma directamente dependiente de las otras ciencias y de la tecnología, aunque éstas influyen sobre ella.

Quizás el sentimiento de la ética militar siga siendo influido, en gran escala, por conceptos ancestrales que constituyen una ligazón con el pasado.

Aún persisten entre los militares ciertos conceptos caballerosos como resultado de virtudes originadas en otras

épocas, que no tienen cabida cuando se emplea el lema político generalizado de que el fin justifica los medios.

Por otra parte la ética militar, que guarda relación con la moral social, la cual se refleja en los conceptos jurídicos plasmados en las legislaciones, no admite la traición, ni el quebrantamiento de juramentos o promesas, como consecuencia de la influencia religiosa sobre el origen de la institución militar y del código de honor militar. Tampoco admite la ética militar, lo cual está también de acuerdo a las leyes de todos los países, que los elementos de la institución intervengan en actividades políticas de partidos.

Es cierto que cada militar tiene una actitud mental subjetiva respecto a la manera como se podrían solucionar con mayor éxito los problemas políticos, sociales, económicos y militares, esto es, sobre la actitud de las autoridades que deciden en el Estado. Esa actitud mental puede llevar hasta la adopción de ideologías políticas, lo cual es comprometedor para la imparcialidad y objetividad que debería caracterizar a la institución armada, y por lo tanto, a sus miembros, desde el punto de vista de la ética militar pura.

Es del interés evidente de los gobiernos tener clara demostración de la fidelidad de los cuadros profesionales militares, particularmente en los países en que se suele deponer por las armas a los políticos, y por ello éstos evidencian a veces actitudes de agrado ante las manifestaciones de parcialización política de militares, las cuales presentan como muestras de lealtad institucional nacional, cuando en realidad sólo es fidelidad a grupos, muchas veces caracterizada por el personalismo, el caudillismo político, intereses o ambiciones personales.

En la realidad la ética profesional militar establece ciertos cánones, que son enseñados en los institutos y centros de formación de oficiales, suboficiales y tropas. Pero en la práctica las autoridades dirigentes o los líderes castrenses

y por lo tanto, la institución armada no se rigen siempre por esas normas éticas. Parecería que los conceptos éticos militares estuvieran también en discusión para adaptarlos a las nuevas circunstancias. Ello requiere para los militares de todas las fuerzas armadas, el vencer la inercia que necesita un cambio mental correspondiente a actitudes tradicionales, transmitidas de generaciones en generaciones, las cuales sellan hasta cierto modo y obligan a proceder de determinadas maneras.

Si echamos una ojeada general a las instituciones armadas del mundo, apreciaremos que de acuerdo con la gama variadísima de sistemas políticos vigentes en los diferentes estados-naciones existe también cierta correspondencia entre las instituciones armadas y los regímenes correspondientes.

Analizando las diferencias existentes entre las instituciones armadas suiza o israelita en que, de acuerdo al antiguo espíritu romano, cada ciudadano, desde edad temprana, tiene una misión patriótica dentro de la defensa y seguridad nacionales, y las instituciones armadas de Jordania y Siria, por ejemplo, en que las fuerzas armadas tienen organización muy limitada dentro de la nacional, veremos que cada una de las mencionadas está adaptada al régimen político y a la idiosincracia nacional.

Es muy difícil conservar incólume el antiguo sentido de la ética militar, cuando la guerra por el poder político que propician los comunistas en todos los órdenes, implica que cada combatiente actúe bajo los estímulos de una ideología política. Es improbable que los militares profesionales podamos oponer a su tipo de guerra total una guerra solamente militar, que sería parcial, sobre todo en los países en que el sentimiento de defensa nacional está sólo extendido entre algunos sectores. Además, frente a la subversión interna de origen comunista no es muy fácil emplear el concepto de la defensa nacional, para convencer a quienes tienen una posición ideológica que favorece el cambio político hacia el sistema marxista, por cuanto su doctrina los subordina a autoridades extra-nacionales.

Quizás no sea posible conservar la ética tradicional castrense frente a los procedimientos de la técnica subversiva comunista. Ni tampoco en relación a la indudable controversia que le plantea la actual falta de delimitación entre las funciones orgánicas militares y políticas, indudable fuente de conflictos en todo el mundo.

Las legislaciones han de evolucionar quizás aceptando que cada militar es un ciudadano, y por ello no puede ser ajeno a la política, en ninguno de sus aspectos, con lo cual la ética

profesional se transformaría también correspondientemente.

La solución que avizoran algunas corrientes de opinión es que la función de los políticos sea sustituida por los técnicos con lo cual se terminarían las ideologías, y por lo tanto las diferencias políticas. Son los partidarios de la tecnocracia, quienes ven en ella la solución de los problemas de la conducción del Estado.

6. Influencias de los Sistemas de Gobierno

Puesto que la institución armada es un instrumento de las políticas del Estado, la forma de gobierno influye mucho sobre la organización. Los conceptos políticos, filosóficos y religiosos característicos de las monarquías absolutas y gobiernos totalitarios han tenido una influencia determinante sobre las instituciones armadas.

La autoridad absoluta del Jefe del Estado, originada en el poder divino, con derecho de vida o muerte sobre sus súbditos, fué también en cierta forma, transmitida a los jefes militares, como representantes delegados de aquél. Y los reflejos de la obediencia, la disciplina y la subordinación estaban influídos por la identidad de la autoridad, por lo menos en su relación original, con la idea de Dios.

Siendo la autoridad militar representante del sistema político por delegación, para los fines específicos, la organización estaba basada en los conceptos de la obediencia y la disciplina incondicionales. Los propósitos, deseos e intenciones de los superiores no eran discutibles a ningún nivel y mucho menos las órdenes. Los subordinados sólo tenían ante sí la ciega ejecución o la insubordinación.

Las bases jurídicas de la autoridad absoluta concedieron derecho de vida o muerte sobre el subalterno, y por ello los más bárbaros y degradantes procedimientos disciplinarios, rubricaban las actitudes seculares de los representantes militares de la autoridad absoluta.

La liberalización de los sistemas políticos como consecuencia de la propagación de las ideas de libertad e igualdad, afectó también a las instituciones armadas especialmente en los países donde fueron adoptados los nuevos tipos de gobierno.

Es interesante observar, por ejemplo, como en América Latina, las ordenanzas del Real Ejército Español, promulgadas en 22 de octubre de 1768, severas hasta rayar en la crueldad, que estuvieron vigentes en los países sometidos a la dominación de la corona de España, dejaron de aplicarse en sus aspectos punitivos, apenas se iniciaron las revoluciones y guerras de independencia.

La idea de las repúblicas democráticas que sucedió a la de los gobiernos reales vitalicios como sistema político, trascendió también sobre las instituciones armadas. El perfeccionamiento de los estados mayores, cuya evolución fué sensiblemente notoria desde principios del siglo XIX, particularmente durante las guerras napoleónicas, permitió la adopción

y el empleo regular de la discusión previa a la decisión; del asesoramiento para ayudar la expresión de la voluntad del Jefe y la delegación de autoridad. De esta manera la autoridad absoluta militar hacía concesiones por razones de evolución técnica originada en los cambios políticos y posteriormente se modificaría definitivamente el concepto de la autoridad castrense absoluta, con la implantación de los sistemas democráticos, que exigían la participación de todos en las acciones políticas de interés común, una de las cuales es la militar.

7. Función dentro de la Orgánica Nacional

Todos los sistemas políticos tienen alguna coincidencia con la organización militar; pero hay algunos que tienen afinidad mayor con aquélla que otros. Y la discrepancia de opiniones entre ambas organizaciones, la política y la militar, ha estado en mucho al origen de la pugna milenaria entre el poder político y el poder militar. Cuando en esa pugna el poder político ha resultado vencedor, la organización militar ha debido aceptar modificaciones y se ha transformado, aún en contra de su particular espíritu conservador, cediendo sus fueros a los intereses predominantes. En los casos en que el poder político ha claudicado ante el poder militar, éste ha impuesto sus procedimientos y se ha hecho sistema el predominio hegemónico

de las autoridades y procedimientos castrenses que constituyen el militarismo.

La función militar está especificada en las leyes de todos los países actuales con una gran coincidencia de principios.

Las características básicas orgánicas de la relación política de la institución armada con el estado y la nación están materializadas quizás por los siguientes aspectos:

a. Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas son los Jefes de Estados.

b. Las fuerzas armadas se rigen por la Constitución nacional y las leyes militares que para algunas naciones constituyen legislación de excepción, pero están siempre sometidas a la magna carta.

c. La institución armada es apolítica y no debe deliberar en las decisiones de tipo político.

d. El Congreso o Parlamento, que aprueba las leyes militares y el presupuesto de gastos de defensa, representa la soberanía popular.

Conviene hacer resaltar que esas afirmaciones legales, son expresiones jurídicas basadas en aspiraciones populares, que en muchos países no tienen características de tradición. Especialmente en muchos estados formados contra la voluntad

de gobiernos de tipo colonial, o contra los sistemas políticos soberanos existentes anteriormente.

En los países aludidos, las fuerzas armadas justificadamente orgullosas de haber contribuido decisivamente a crear el estado nacional, conservan una tendencia a intervenir en la gestión política.

La influencia de la educación cívica en la población, y la conciencia del propio destino y de la manera como ha de efectuarse la búsqueda de los objetivos nacionales, con la intervención de todos los sectores de la población, han de ir amalgamando las mentalidades de los integrantes de todos los estratos sociales, permitiéndoles la acción coincidente, de acuerdo con las tendencias democráticas que teóricamente no aceptan la hegemonía de grupos.

Si las fuerzas armadas desempeñan una acción de servicio público, la manera como se realice éste es del interés de todos los ciudadanos que integran la nación y no exclusivamente de aquellos que conducen la organización militar. Por ella la opinión pública está interesada en la observación del proceso de transformación funcional de la institución castrense y su organización, que tuvieron secularmente características muy concretas, pero han dado a evolucionar en los dos últimos

siglos de manera tal, que hayan de adaptarse al progreso general de la humanidad, no sólo en el aspecto aplicativo científico y tecnológico, sino en los políticos que convienen a las nuevas necesidades sociales, por cuanto éstas constituyan motivo de inquietud creciente y cada vez más generalizada.

La organización militar tiene por supuesto una misión principal y otras secundarias. A pesar de la evolución sufrida, la principal tarea de la fuerza armada continúa siendo garantizar en sus campos de acción específicos la estabilidad del Estado, con relación a las amenazas de grupos internos y de sociedades externas, sean cuales fueren sus signos políticos. No obstante los esfuerzos hechos, no logra uno imaginarse una institución armada de cualquier magnitud, sin misión de seguridad del Estado y del territorio sobre el cual tiene jurisdicción aquél.

Como consecuencia de esa misión de seguridad para el sistema político y la integridad territorial, se desprenden algunas otras funciones.

El respaldo al cumplimiento de las leyes nacionales, en cualquier sentido en que sean quebrantadas, si las consecuencias están fuera del alcance de las autoridades civiles, es indudablemente una función de las fuerzas armadas, que cae bajo el aspecto del orden interno.

Las acciones destinadas a evitar o aliviar a la población del país correspondiente o de otras naciones las consecuencias de calamidades públicas y desastres naturales, son tareas legalizadas en la mayoría de los países.

La colaboración para la solución de los grandes problemas sociales, o económicos, es cosa lógica y común, especialmente en los países cuyos recursos son limitados para resolver sus problemas al ritmo que requieren las poblaciones.

Los miembros de las instituciones armadas han ido estrechando los vínculos con las poblaciones, a medida que se han sentido identificadas con los problemas de los demás miembros de las sociedades. El relativo aislamiento en que se hallaban ha disminuído o cesado, y el sentimiento de solidaridad ciudadana, que también es característica individual de sus miembros, ha tenido posibilidades de expresión y manifestación. Las instituciones armadas, aún las más tradicionalistas y conservadoras, oponiendo cierta o mucha resistencia, han ido transformándose y aceptando la realización de tareas aparentemente poco relacionada con los aspectos clásicos de la profesión castrense.

Las fuerzas armadas son indudablemente el principal medio para hacer la política de guerra convencional, según el concepto ortodoxo. Pero ya que la guerra reviste muchas formas

en las cuales se aplican todos los recursos de las naciones, las fuerzas armadas clásicas, selladas por conceptos tradicionales de origen milenario, han debido ir evolucionando de manera cada vez más acelerada para adaptarse a las nuevas modalidades de lucha impuestas por las ideologías que persiguen sistemáticamente la conquista del poder político por medio de la subversión y las armas.

Es cierto que todas las instituciones han de evolucionar positivamente, a riesgo de desaparecer o disminuir su valor equitativo dentro del Estado y la sociedad. Por ello es loable que la institución armada aparezca resolviendo ingentes necesidades de las colectividades, tales como la recolección de frutos en época de abundancia de cosechas y escasez de mano de obra; la preparación de artesanos para desempeñarse en las artes y oficios de uso rural o urbano, si ello conviene a la economía; y la construcción de obras públicas en tiempo de paz así como otras urgentes en casos de emergencias, para proteger las poblaciones amenazadas por calamidades o desastres naturales, cuando sea necesario a la preservación de las vidas y propiedades.

Más en dichas acciones ha de verse una ampliación de la función institucional, en vez de una tendencia a justificar

mayormente los presupuestos militares ante los ataques de que son objeto los ministros de defensa, en cuanto al empleo de recursos humanos y económicos, por parte de sectores de opinión interesados en disminuir el poder militar. Entre los argumentos de base empleados comunmente contra el desarrollo de la institución armada están los de que las inversiones para la organización castrense afectan negativamente el desarrollo político, económico y social de la población porque su consumo de bienes es mayor que su producción. También existe la aprensión de que la institución puede eventualmente imponer su opinión política con el respaldo de las armas, lo cual es más fácil mientras más poderosa y mejor organizada se halle.

La actividad que se aprecia hoy en la llamada acción cívica no es cosa nueva. Ya se ha tratado, durante el siglo pasado, de justificar el desarrollo y la expansión de la organización militar señalando que así podría difundirse el patriotismo; que las virtudes militares inculcadas en el servicio beneficiarían mayormente a la población cuya calidad moral se elevaría; y que las exigencias propias de la profesión u oficio militares, tendrían excelentes resultados al ser aplicados a cualquier campo social, económico y hasta político.

Las opiniones públicas no parecen en general muy dadas a dejarse convencer por argumentos de tales índoles, aunque por cierto sean muy razonables.

La contribución de la organización militar al desarrollo global del Estado y de la sociedad es lógica. Y hoy está aceptada de tal manera que se ha instituído legislativamente en la mayoría de las fuerzas armadas. Pero en ningún caso se podría pretender justificar la supervivencia de la institución castrense, con el argumento de que contribuye al desarrollo social y económico. Porque hay otros organismos del estado que tienen esa función específica. Su principal función sigue siendo de orden político. Y cuando realiza tareas de acción cívica está también haciendo función política de carácter secundario.

Lo más difícil, y esto tiene vigencia para las grandes potencias del mundo actual, sin excluir a los Estados Unidos ni a la Unión Soviética, es hacer un vaticinio preciso de los gastos requeridos exactamente para ser utilizados, de manera completamente justificada, en asuntos de seguridad. Si ello fuera posible, no se destinaría a ello mas de los recursos humanos y materiales considerados indispensables y todas las previsiones hipotéticas que parecen justificar hoy los gastos de la defensa, podrían ser eliminadas, dedicándose todos los esfuerzos

a los desarrollos social y económico directamente. Pero eso no es posible hoy aún a pesar del avance científico y tecnológico, ni con el uso de los computadores; porque los impuestos que afectan la seguridad son originados en el hombre todas cuyas posibilidades y reacciones no son susceptibles de ser conocidas con anticipación.

8. Fuerzas Armadas en las Organizaciones Internacionales

Las políticas internas de los estados requieren una coordinación muy esmerada en los aspectos económicos, sociales, militares y políticos. Esa coordinación permite el empleo equilibrado de los recursos del estado y la estabilidad nacional. Y del mismo modo como se ha puesto en evidencia la conveniencia de sumar y armonizar los recursos internos para resolver los problemas que plantea el desarrollo de las sociedades, se piensa actualmente, y hay en ello evidente y generalizado acuerdo, que para acelerar el progreso de cada nación, deben aunarse y emplearse adecuadamente los recursos de todas las demás particularmente por medio de la utilización de políticas generales, sociales, económicas y militares similares o complementarias

Pero al mismo tiempo se ha notado una tendencia acentuada a ponerse de acuerdo entre las naciones, principalmente en los aspectos económicos antes que en los otros constituyentes del

poder nacional, por lo que parecería sobreentenderse que del desarrollo económico se desprendería el progreso político, social y militar.

La situación económica constituye una resultante de las medidas de la política general en los aspectos interno y externo, sujeta a influencias del factor social, por la cantidad y calidad de la población, y muy ligada a la seguridad que está materializada por las características del sistema de gobierno y el valor de la institución armada y la policía.

Las condiciones de seguridad interna requieren de un mínimo de seguridad externa, ya que la interdependencia de los países establece una situación de equilibrio en la cual se conjugan los factores internos con los externos.

Así como en el aspecto interno las medidas políticas afectan a la economía, a la situación social o a la militar, del mismo modo en el campo internacional las medidas tomadas por las naciones en esos campos influyen directa o indirectamente sobre los demás países, particularmente aquellos que gravitan dentro de un sistema político o económico complementario.

La carencia de autarquía económica nacional, generalmente aceptada y estimada como una situación normal para todos los países, por lo cual necesitan de los recursos de los otros,

ha hecho que el movimiento de integración de las políticas internacionales se haya manifestado por el interés de la unificación económica.

Pero la unidad de las grandes regiones mundiales no podría lograrse sólo por medio de la homogeneización de las políticas económicas, pues los demás factores del poder son de influencia interrelativa. La unificación en la economía de varias naciones requiere normalmente de ciertas medidas de política internacional, y de acuerdos respecto a las prioridades requeridas por las poblaciones, así como cierto tipo de equilibrio y poder en el aspecto de las organizaciones armadas.

El mismo concepto que ha dirigido a diferentes países a reunir sus recursos económicos insuficientes, en varios renglones de producción, para complementarlos y elevar las posibilidades nacionales, ha llevado a la tendencia de unir los medios de seguridad para proteger sus sistemas políticos, económicos y sociales, en forma más eficaz cuantitativa y cualitativamente.

Pero el empleo de medios defensivos de varios países para las operaciones militares requiere convenios previos que impliquen por lo regular, una concesión mutua del concepto de soberanía nacional. Esto se materializa bien por la autorización para que tropas extranjeras puedan estar basadas,

desembarcar o transitar por el territorio nacional, o que el empleo de las propias tropas pueda estar sujeto a decisiones de jefes de otros países y por lo tanto directamente subordinadas a ellos.

La idea de las coaliciones armadas es muy antigua y ha sido efectiva políticamente en todos los continentes y a lo largo de toda la historia.

Pero el empleo de fuerzas armadas para fines políticos internacionales ha exigido ciertas fórmulas y arreglos en la organización, destinados a evitar herir el espíritu de soberanía nacional de los países coaligados o aliados.

Siempre persisten dificultades, sin embargo, para las fuerzas armadas de varios países que deban actuar bajo un mando operativo, algunas de las cuales consisten en la necesidad de rotar a los jefes, nombrando a los de diferentes países; intercambiar oficiales de los Estados Mayores, etc., para dejar la impresión a los gobiernos y a las tropas subordinadas, de que todos los representantes nacionales han intervenido en el planeamiento y aún en la decisión.

Cuando hay alguna potencia entre los países aliados militarmente, con hegemonía política aceptada o impuesta entre los demás, la organización militar no es difícil. La jefatura

militar es ejercida por los jefes del país hegemónico. En este caso no hay escrúpulos. Las susceptibilidades nacionales se reflejan también en empresas para fines políticos, sociales o económicos; y han contribuído primordialmente a resquebrajar en los tiempos modernos alianzas militares tales como la OTAN y la República Árabe Unida. Y posiblemente ellas dificulten grandemente la creación de un organismo interamericano permanente de carácter operacional militar, que es visto entre algunos con grandes reservas, como consecuencia del temor de que pudiera constituir pretexto para justificar la intervención en los asuntos internos de otros países; y entre otros por el temor de que tal organización esté quizás dominada por el o los países más poderosos, con lo cual se haría inoperante el concepto de la igualdad jurídica de las naciones.

Las ayudas económicas de algunos países, que constituyen a veces razones de dependencia política o militar, crean también resquemores o causas de descontentos entre las naciones que aparentemente son favorecidas, cuando en base a la ayuda se trata de exigir ciertas actitudes políticas o militares en el campo interno o externo. El mismo resultado producen las ayudas técnicas y particularmente las militares, si como puede fácilmente suponerse, son concedidas por intereses políticos.

Los países que las suministran desean una retribución: aspiran a regular los resultados de la ayuda. Las fuerzas armadas nacionales desarrolladas, reorganizadas con influencia y asistencia de otros países han de ser empleadas conforme lo requieran las naciones que ejercen la hegemonía o prestan la ayuda. Y ello parece lógico si se toma en cuenta que no son solamente la generosidad y el espíritu de solidaridad humana los elementos motrices de la ayuda a los pueblos necesitados, sino también el interés propio.

9. Hegemonía de Naciones sobre otras

La hegemonía de las naciones sobre otras puede estar basada en el mayor desarrollo de las instituciones políticas, de la producción de bienes, la ciencia y tecnología, la organización social y el poder militar, lo cual da una situación de mayor nivel relativo, que tiende a producir una relación de superioridad y no de igualdad.

La organización permanente de fuerzas armadas de varias naciones para garantizar la defensa mutua no es el único procedimiento para la defensa de las áreas interesadas. Pero parecería un procedimiento adecuado, si todas las naciones participantes demostraran su acuerdo previo. Las alianzas o convenios militares entre naciones muy poderosas y las débiles

quedan siempre sujetas a la buena fe de las partes. Las posibilidades de participación de las naciones poderosas es mayor que la de las débiles. Por ello el poder militar tendrá siempre un peso mayor del lado de las más grandes potencias.

Si las alianzas o tratados militares recíprocos se basan sólo en el principio jurídico de la igualdad de las naciones soberanas, siempre habrá la posibilidad de que alguno de los participantes actúe unilateralmente, basándose en la conveniencia de sus intereses y en el poder militar de sus medios, si tiene superioridad sobre los otros.

El principal motivo por el cual el derecho internacional no tiene vigencia permanente, como se aprecia por el atropello de las naciones más fuertes hacia las más débiles, es que lamentablemente no existe una fuerza suficientemente poderosa, sin nacionalidad, que respalde ese derecho de forma sistemática.

El empleo de las fuerzas armadas que han tenido misiones de tipo internacional para hacer observar altos de fuego después de rupturas de hostilidades o conservación de armisticios, etc., ha estado influido en general por las grandes potencias. La constitución del Consejo de Seguridad en las Naciones Unidas, y el derecho al veto son demostraciones prácticas de que dentro del concepto de la igualdad jurídica de las naciones, existe

una desigualdad de derechos a favor de las naciones más poderosas.

La intervención unilateral inicial de los Estados Unidos en la República Dominicana, hecho que se repetirá seguramente si dicho país lo creyera necesario dentro del sistema de la Organización de los Estados Americanos, y la ocupación de Checoslovaquia por la Unión Soviética en Europa Occidental, son también demostraciones de que las grandes potencias respetan la soberanía de las naciones en forma muy convencional.

Si las grandes potencias se ponen de acuerdo, las pequeñas quedan completamente sometidas a sus propios medios, contra sus intereses, aún teniendo a su favor los derechos legítimos, si no cuentan con la fuerza que las respalde.

Son conocidas las resistencias que existen en los medios civiles y políticos para aceptar institucionalmente, por ejemplo, la integración militar en el continente Americano. Sin embargo, continuamente hay referencias a amenazas concretas contra la seguridad de naciones del Continente, lo cual parecería contradictorio.

Es menester tomar en consideración que la creación de un organismo militar interamericano, con posibilidades operativas, podría amenazar la paz del continente, si estuviera dominado

por criterios parciales y si su empleo no obedeciera a la opinión mayoritaria del sistema. Los políticos civiles que se han visto privados del derecho a gobernar en muchos países, no desean que las fuerzas armadas, a quienes consideran culpables de usurpación del poder con fines políticos, adquieran más poder, por el cual pudieran recibir apoyo inclusive supra nacional.

Y quienes aprecian que ciertos países dependientes económicamente de Estados Unidos, estarán dispuestos a dar sus votos a este país, para fines de su interés nacional, temen que organismos con apariencia internacional, en este caso militar, pudieran ser un instrumento más del poderío político norteamericano.

No deseo dejar la impresión de pesimismo en cuanto al futuro de los organismos internacionales, porque a pesar de los inconvenientes expuestos, la solidaridad mundial ha permitido el progreso de la humanidad de forma más acelerada en los aspectos políticos, económicos y sociales más determinantes. Pero aún no parecen haberse logrado las bases definitivas que permitan la reunión de las comunidades de naciones dentro de un espíritu de igualdad jurídica.

La posibilidad del contacto humano directo permite el mejor conocimiento mutuo y es un factor coadyuvante a los acuerdos.

Esa reunión de las naciones en organizaciones internacionales deliberantes, mejora por lo menos el conocimiento mutuo, por medio de las comunicaciones personales. Sin embargo, ya hemos visto cómo la integración de los factores militares o económicos o sociales únicamente, no es capaz de lograr la potencialidad requerida para el mayor progreso humano. Se requeriría integrar las políticas internacionales, económicas, sociales y de seguridad entre todos los países, de por lo menos cada área continental, para lograr resultados más concretos. Algunos están en desacuerdo con las alianzas regionales, por cuanto las estiman como divisiones con respecto al resto del mundo. Y aprecian que hacia la integración mundial deberían dirigirse los esfuerzos de todo orden.

La organización de la seguridad tiene por objeto proteger y defender fundamentalmente algún sistema político, social o económico, por lo cual la seguridad no es un fin para el Estado sino para las instituciones especializadas, que tienen esa misión. La seguridad podría ser un medio de obtener estabilidad política para el Estado, con el objeto de alcanzar mayor bienestar social facilitando el progreso económico.

Sería conveniente recordar siempre que todas las organizaciones políticas, sociales, económicas y militares están

destinadas al mejoramiento espiritual y material del individuo, es decir, a su bienestar. Pero como éste no tiene un esquema único, el concepto del bienestar ha de evolucionar de acuerdo con el progreso humano, y ha de tomar en cuenta las distintas opiniones, a veces muy diferentes que permitan, si no la satisfacción de todos, soluciones de compromiso.

10. Las Fuerzas Armadas en las Sociedades en Transición

La descomposición de las sociedades tradicionales tendiendo hacia un proceso de modernización, que cambiaría progresivamente sus estructuras estáticas, bajo la influencia de otras sociedades más adelantadas y/o de grupos internos en actitud de inconformidad por insatisfacción, constituye las sociedades en transición.

Pero las sociedades tradicionales, por medio de algunos grupos políticos, sociales, económicos, militares, etc., oponen en general resistencia al proceso de modernización, lo cual requiere cambios profundos que exigen la aplicación del poder, un progreso laborioso, constante y vigoroso y la acción del tiempo. Por lo común, sólo nuevas generaciones humanas se adaptarán mayormente a los cambios de estructuras políticas, sociales y de nuevas costumbres.

El cambio de la forma de sistema político tribal, colonial

o absoluto es uno de los factores principales en el proceso de modernización, que puede llevar a las sociedades al período de transición, puesto que el poder es considerado indispensable para realizar las reformas estructurales.

Los grupos que persiguen el poder directa o indirectamente para transformar las estructuras políticas, económicas, sociales y militares, efectúan su lucha, a veces en forma de guerras de independencia en los casos de gobiernos coloniales, otras procurando capitalizar los grupos descontentos, aglutinando las voluntades en torno a ideologías específicas y empleando procedimientos subversivos, con el fin de obtener apoyo para cambiar violentamente por la fuerza los gobiernos establecidos; o en los restantes casos, buscando por medio de procedimientos democráticos el obtener apoyo mayoritario de los electores, en torno a programas políticos que representen los deseos de las sociedades respecto de los cambios a que aspiran.

En las fases de modificación social siempre ha sido empleada la fuerza, para vencer las resistencias que oponen los grupos de actitudes diferentes. Por ello las instituciones castrenses, que son el principal medio de fuerza organizado, han tenido predominante actuación en los cambios políticos o en la oposición a ellos. Y así como los líderes políticos tienen poco éxito

después de tomar el poder, si sus mentalidades no están adaptadas al proceso de modernización que aspiran en la teoría, de la misma forma los líderes militares, a cargo de los cuales está la realización de la política de fuerza, tampoco apoyan las modificaciones de la política general si no están conscientes de la necesidad de aquéllas.

Pero la profesión militar, como todas las otras profesiones tiene una ética inculcada y desarrollada en los centros de formación de cuadros y tropas. Ella está basada en el empleo del poder militar para garantizar la existencia política permanente de los gobiernos. Cuando los sistemas políticos son producto de golpes de fuerza que cuentan con el apoyo militar o de cambios constitucionales, los gobernantes tratan de adaptar la organización militar para que les sirva de soporte principal.

Un problema importante consiste en determinar si las fuerzas armadas constituyen un organismo basado estrictamente en la ética profesional, y si su actuación debe estar mayormente sujeta a las reglas éticas que constituyen doctrina de enseñanza, o si ellas, como parte de los pueblos pueden colectivamente, manifestar su opinión política. o su desacuerdo con la conducción política, en caso de haberlo, y si se puede aceptar que hasta substituyan a las instituciones básicas del poder público,

reemplazando a los gobernantes e implantando una doctrina general de gobierno diferente.

Evidentemente que la formación militar que reciben los cuadros profesionales no persigue la capacitación para la conducción de toda la política general, con sus campos sociales y económicos, ni los aspectos legislativo y judicial, sino para realizar la parte asignada a la defensa externa o interna, bajo la dirección de los gobernantes legítimos.

Pero si en América, por ejemplo, las fuerzas armadas hubieran sido siempre eminentemente respetuosas de la ética profesional pura, no hubieran tomado parte predominante en la obtención de las independencias nacionales, por su actuación en las guerras contra los gobiernos coloniales sustentados por legislaciones y ordenanzas draconianas y respaldados también con la fuerza.

Esa primera actuación de las fuerzas armadas de los países de América, en parte pasadas a los precursores de las revoluciones de independencia, y en parte creadas apresuradamente para apoyarlas, constituyó lo que podríamos denominar, desde el punto de vista ético puro, su pecado original. Pero ¿quién en América critica negativamente esa actuación? Los líderes políticos civiles derivaron de ella su esperanza, fundamentada en la posibilidad concreta, que consideran derecho, de conducir los

destinos de todos los estados creados como consecuencia de la victoria sobre el poder colonial. Y las sociedades tradicionales pudieron comenzar sus primeros pasos hacia la transición, que no logró exactamente tales características, porque ni las sólidas estructuras coloniales, ni la mentalidad de los líderes que sólo conocían por teoría los nuevos sistemas, estaban adaptados a las nuevas ideas.

Y cuando entre los siglos XIX y XX las fuerzas armadas han insurgido tan frecuentemente como es del dominio público contra los gobernantes que mantenían sistemas absolutos ajenos a lo que la mayoría estimada conveniente a sus intereses, los líderes civiles que recibieron de sus manos el poder, tampoco han manifestado desacuerdo hacia la institución armada que les brindaba la oportunidad de ejercer el gobierno político.

No parece, pues, que el profundo prejuicio que existe hoy, en forma generalizada, entre muchos pueblos, hacia el poder militar, sea producto de desacuerdo con la manera como sus líderes interpretan la ética profesional, pues en los casos en que ha sido favorable a las aspiraciones de los representantes del poder civil, éstos la admitieron con beneplácito.

Todos los militares juran defender la Patria, con sus símbolos representativos de la soberanía nacional, sus leyes,

stituciones y superiores jerárquicos. Cuando faltan a su pro-
esa, por conveniencias políticas de los líderes civiles democrá-
cos, ellos estiman que no es censurable. La misma Iglesia Ca-
blica ha apoyado a veces a los jefes militares triunfantes, si
considera que en el campo político conviene a su doctrina.

La dificultad mayor, si no es ética, podría ser la de esta-
blecer diferenciación entre la política general y la política mi-
litar. Pero la única manera de entender el interés político ge-
neral es conociendo la tendencia mayoritaria absoluta de la opi-
nión pública que puede establecer legítimamente los límites, pues-
to que el gobierno recibe el poder para lograr el mayor bienestar
de los ciudadanos, que debe ser su fin primordial; pero los hom-
bres por causa de sus diferencias de todo orden no están de acuer-
do en qué constituye el bienestar y aquella línea limítrofe entre
la actuación militar y el campo político, cuyo franqueamiento
constituiría una falta de ética, no existe hoy claramente pre-
determinada; y la trazan, a posteriori, convencionalmente, los
líderes políticos civiles, en función no tanto de sus ideologías,
sino de sus conveniencias circunstanciales.

A pesar de que así lo señaló durante mucho tiempo la ética
profesional, es muy difícil que las fuerzas armadas pueden desen-
volverse actualmente de la política general, si en virtud de

ella tiene lugar su empleo; si cada miembro de la institución es un ciudadano individualmente afectado por las decisiones políticas; y por último, si cada integrante de la institución debe cumplir una misión dentro de la política de seguridad, que depende a su vez de la política general.

Por ello hoy no correspondería a la verdad decir que las fuerzas armadas no están actuando en la política de algún país del mundo, bien sea sustentando la política de los gobernantes, inclusive con la fuerza, dentro del mismo país o en el exterior, o sustituyendo a los poderes públicos, para propiciar una nueva política modernizadora de líderes civiles, o implantar una particular.

De primera intención no es lógico subestimar a los líderes civiles pensando que ellos sean más incapaces que los militares para resolver de la mejor manera los problemas del Estado; ni tampoco subestimar a los líderes militares con el argumento de que no son aptos, como ciudadanos para dar la mejor solución a los negocios políticos. Ambas posiciones constituyen prejuicios negativos si conforman actitudes permanentes.

La lucha para el predominio entre el poder civil y el poder militar tiene una larga historia en todos los países, inclusive los que actualmente se encuentran calificados como

desarrollados, es decir, que superaron su etapa de sociedades en transición.

Si el paso de las sociedades desde la fase tradicional a la de transición ha requerido del uso de la fuerza armada, es muy posible que ésta haya tenido y tenga aún un empleo importante en el paso progresivo de la fase de transición a la del desarrollo satisfactorio.

11. Influencia en el Proceso de Modernización

Las fuerzas armadas han logrado contribuir decisivamente en muchos países para lograr el paso de las sociedades tradicionales de origen colonial, a la primera fase del proceso de transición, que fué la creación de estados independientes, capaces de tomar sus propias decisiones políticas.

Pero al hablar de fuerzas armadas, parece olvidarse a veces que sus líderes han sido y son personalidades individuales con mentalidades propias que, si bien conducen las instituciones basados en la cohesión, disciplina y sentido de obediencia, no reflejan necesariamente la opinión mayoritaria de sus miembros en todas sus actuaciones.

Ha habido eminentes militares destacados como estadistas o como políticos, que han sabido o podido mantener el apoyo de sus colaboradores o subordinados, así como de nutridos sectores

civiles, para la gestión de gobierno, en cuyos casos han aportado una contribución a la modernización y al desarrollo político, económico y social, e inclusive militar.

Pero la formación militar en sí, especialmente durante el siglo XIX y muy entrado el XX, no ha sido la más propicia para hacer líderes políticos de los conductores castrenses. La idea del orden sistemáticamente influyente en las mentes militares, y el hábito de la obediencia absoluta de los subordinados, sin conceptos más amplios que exige la dirección de todas las capas sociales, aún las no habituadas a la disciplina, ha sido capaz de producir conductores para crear algunas organizaciones y mantener la seguridad, hasta cierto punto, lo que desde luego es una necesidad social; pero no para lograr éxito sistemático en campos ajenos a la especialización militar, mientras ésta se mantuvo reducida en extensión; ni para obtener el apoyo que es resultado del consenso de las poblaciones, salvo algunas excepciones que podrían también atribuirse a condiciones humanas personales características y no necesariamente a los atributos propios de la profesión castrense.

La formación militar, crea ciertos hábitos arraigados que conforman una mentalidad, incompatible a veces con los hábitos políticos. La idea de la crítica pública negativa de los

iguales o subordinados es, por ejemplo, inadmisible desde el punto de vista militar, pero muy común entre los políticos. El cambiar de opinión, en forma pública por razones de conveniencia política es censurable dentro de la organización castrense, porque quebranta el prestigio profesional y desorienta a los subordinados; pero ello es admisible y normal en otros campos.

La carrera militar se considera una profesión que tiene una ética, aunque esté hoy en discusión para delimitarla adaptándola a los nuevos conceptos, mientras que la política no se considera profesión, y no hay acuerdo sobre si tiene ética. El campo político es muy amplio; el militar lo es menos. Esas diferencias y muchas otras dan características mentales, sociales y psicológicas diferentes al político y al líder militar profesional formado específicamente, sin restar a éste, sin embargo, capacidad de adaptación como individuo humano.

Las fuerzas armadas pueden contribuir como elemento positivo al proceso evolutivo de la transición social, cuando sus líderes, es decir, los cuadros superiores, son capaces de interpretar al resto de la sociedad no encuadrada dentro de la institución, porque están vinculados a los diferentes estratos sociales, pueden captar sus necesidades, por lo tanto sus deseos, y se hacen partícipes de sus inquietudes. Si los líderes

de la institución vienen especialmente de determinados sectores sociales, por ejemplo, de clases económicamente pudientes o de espíritu aristocrático con influencias de origen colonial, producto de las sociedades tradicionales, se identifican sólo con partes afines de la sociedad, y constituyen castas proclives a la perpetuación de oligarquías, o al militarismo, es decir a la hegemonía castrense, que crean insatisfacciones entre todos los individuos marginados del derecho al poder.

Si los intereses de los sectores identificados con los cuadros profesionales militares son contrarios a los cambios de estructuras sociales y económicas, tienen en esos casos de hecho la posibilidad de recibir el apoyo de las fuerzas armadas para oponerse al proceso de modernización. Durante mucho tiempo se consideró a los terratenientes en la mayoría de los países identificados con cuadros dirigentes de las fuerzas armadas, en las sociedades tradicionales; y hoy pudiera decirse igual cosa de los industriales, los intelectuales, etc., si los cuadros pertenecieran en su mayoría a estratos sociales similares, generalmente procedentes de ciertas familias tradicionalmente acomodadas, o de ciertas corrientes políticas o filosóficas.

Los índices que en diversos aspectos políticos, económicos, sociales y militares caracterizan a los países en desarrollo,

deberían ser superados, para lograr un mayor bienestar humano. Pero la fuerza que requiere el empleo del poder para efectuar los cambios de estructura, puede estar a favor o en contra de dichos cambios.

Para lograr el apoyo de la fuerza armada, con el fin de vencer las resistencias opuestas a esos cambios se requiere, además de la vinculación con los otros estratos sociales, una formación militar que incluya esencialmente el concepto de los deberes cívicos, puesto que los militares no pierden su condición de ciudadanos, aunque en diferentes países no tengan todos los derechos de tales.

Si la formación en las escuelas de todos los niveles, y en los cuarteles, unidades y bases, incluye la familiarización de los miembros de las fuerzas armadas con las necesidades más objetivas de las sociedades, y el papel que la institución castrense tiene en su satisfacción, como elemento capaz de apoyar su consecución en vez de retardarla o impedirla, los cuadros y las tropas podrían tener, en forma general, una mayor vinculación con e información sobre la totalidad de la sociedad cuyas leyes estarían en mejor capacidad para comprender y respaldar, y apoyarían a los gobiernos que, por voluntad de los pueblos, procuran superar la fase de transición para llegar al desarrollo.

La principal tarea de la fuerza armada es garantizar en sus campos de acción específicos, la estabilidad política. Y la consecución de esta estabilidad puede ser ayudada por medio de la acción cívica. Pero la opinión pública del campo civil, con aprensiones justas, aunque ello actualmente constituya prejuicio, podría preguntarse si ese afán de la fuerza armada por lograr una mayor simpatía de la población, por medio de su contribución al desarrollo social, no perseguiría, además de darle una mayor justificación a su existencia, y por lo tanto a los presupuestos económicos empleados en su mantenimiento y desarrollo, el hacer más fáciles las intervenciones militares en la política basadas en su incremento de prestigio.

Podría concluirse también que las acciones sociales y económicas especializadas, cuya ejecución exige gastos y medios, podrían ser dadas directamente a las organizaciones civiles del Estado que, con mayor o igual capacidad de ejecución deberían desempeñar con éxito misiones específicas que son las razones de su existencia. Y la consecuencia podría ser el disminuir los presupuestos de defensa, si se demuestra que permiten acciones cívicas sin detrimento del potencial militar, para aumentar los presupuestos de los órganos específicos del Estado, o aceptar que tales acciones disminuyen la capacidad militar para las operaciones.

Podríamos preguntarnos porqué se llama acción cívica a un programa realizado por las fuerzas armadas en favor de la población, si a las demás actuaciones de la institución, que deberían también beneficiar a las sociedades de cuya defensa está encargada, se las denomina acciones militares. Si los militares actúan en todos los casos en cumplimiento de sus deberes cívicos, todas sus actuaciones deberían tener igual valor cualitativo, lo cual no resulta claramente de esa diferencia de denominaciones.

La misión cívica por excelencia de las fuerzas armadas es el cumplimiento y el respaldo de las leyes, aún mediante el uso de la fuerza, ya que ellas son la expresión de la voluntad popular en los congresos o parlamentos existentes por elección.

La posición de las fuerzas armadas como árbitro del poder político, que ha sido tradicional en muchos países del mundo, pues no sólo es producto de América, corresponde a una actitud mental de carácter subjetivo.

Determinar si se cumple la Constitución o no, lo que parecería justificar una acción de fuerza, puesto que la institución armada tiene por misión el respaldo de las leyes, conduce a tomar decisión propia de una Corte Suprema de Justicia normalmente integrada por juristas altamente calificados.

Apreciar si las leyes producidas por los representantes del pueblo son buenas o malas, es misión de los políticos que las discuten y será luego función de quienes las apliquen, si son elegidos legalmente; y si se objetan ambas capacidades se suplanta de hecho el poder legislativo y se retira a los pueblos en transición el derecho para escoger a quienes merecen su confianza para adaptar las legislaciones a los cambios requeridos, haciéndolos posibles.

Reemplazar al jefe del poder ejecutivo por desacuerdos con su política, significa, según todas las constituciones de América rebelarse contra el Comandante Supremo de las fuerzas armadas, lo cual es un ejemplo de indisciplina para los subordinados del jefe que da la orden, e indica una clara presunción de que él tiene mayores habilidades para conducir la gestión política. Los jefes educan con el ejemplo por lo cual los subordinados de todos los niveles aprenderán la lección correspondiente, y estarán, como jueces, prontos a hacer lo mismo. La destitución del jefe supremo cuando es civil parece no afectar en general a los miembros de la organización. Pero sí tiene profunda trascendencia cuando hay arraigada conciencia cívica.

Cuando la opinión pública, aparentemente en forma mayoritaria, se une de modo difícilmente mesurable por la rapidez con

que suelen suceder tales hechos, para apoyar un derrocamiento de gobierno hecho por los militares, generalmente se debe a políticas erradas de grave trascendencia nacional y/o internacional.

En estos casos, si no surgen o no son invitados líderes civiles, los líderes militares asumen el poder, como consecuencia de la emergencia. Pero, dado que el poder llega así a sus manos de modo fortuito, los pueblos siempre aspiran posteriormente a una consulta electoral en que puedan exponer su voluntad, no sólo respecto al cambio ocurrido, sino en relación con el futuro.

La organización militar sólo está adaptada al ejercicio del poder en emergencias bajo dirección política; pero no a su ejercicio total por sistema. Conviene reflexionar acerca de la frase siguiente que hemos escuchado a veces: "Si el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente". Y la institución militar, en conjunto, deriva los perjuicios que resultan de su ejercicio por sus miembros, a todos los niveles. El injustificado ejercicio del poder total por parte de los militares desagrada a los civiles, aún cuando siempre haya quienes están dispuestos a apoyar a los regímenes castrenses y colaborar con ellos. La animadversión existente entre los medios civiles de América se debe en parte a que, mientras los militares reprochan a los políticos civiles su incapacidad para resolver los problemas

políticos, sociales, económicos y militares, éstos estiman que la intervención de la fuerza armada ha impedido el éxito de su gestión política, porque no ha apoyado los cambios de estructuras de las sociedades en transición, los han retardado o evitado abiertamente, en muchos casos.

Cuando los grupos políticos civiles de diferentes ideologías dentro de los regímenes democráticos, han llevado a extremos su intransigencia, recíprocamente, bien desde posiciones de gobierno o desde la oposición, llegando a la lucha violenta para tratar de imponerse, a veces con el empleo de armas, los líderes militares, ante la inminencia de la anarquía, han optado por el derrocamiento del jefe político y la consiguiente toma del poder.

En estos casos las fuerzas armadas han actuado con la finalidad de evitar las violencias que los gobiernos legítimos no pudieron reducir en intensidad.

Sin embargo, no siempre logran sus objetivos, porque la acción militar tiende a perfeccionar la aplicación de la fuerza, en tanto que el remedio a la violencia muchas veces exige medidas políticas diferentes. Un ejemplo podría ser el hacer transformaciones sociales y económicas en las sociedades en transición, para disminuir los desacuerdos producidos por las insatisfacciones, que pueden llevar a las insurrecciones.

El sentimiento de la ética militar en sí no ha sido el motor de la intervención de las fuerzas armadas en la arena política interna de los diferentes países. El origen ha sido a veces un estado conflictivo de conciencia en el aspecto moral, que guía a los líderes militares a intervenir cuando así lo dicta su particular razonamiento. Otras veces ha sido un conflicto entre sus conceptos sobre interpretación de las leyes y sus apreciaciones de la realidad. En ocasiones se debió a la influencia de los sectores parciales de la sociedad con los cuales estaban vinculados. Algunas causas han sido diferencias de apreciación respecto de sus superiores jerárquicos, incluyendo a los Jefes de Estados.

Pero nadie debería arrogarse la facultad de interpretar correctamente la moral, ni de poseer la verdad absoluta, puesto que ambas evolucionan con el progreso humano y dependen en mucho de los diferentes tipos de individualidades.

12. Reflexión Final

Las fuerzas armadas de todos los países tienen, por su organización, una función de desarrollo humano en los órdenes moral, físico e intelectual que facilita la acción política de gobierno. Pero sus principales funciones parecen ser defender las sociedades de las ambiciones exteriores y garantizar la estabilidad política de los gobiernos, permitiendo de esa forma la ejecución

de los planes de desarrollo dentro de las sociedades.

La ética castrense tradicional ha debido adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, sociales, económicas y tecnológicas; pero aún no parece definitivamente definida, para interpretar el espíritu contradictorio que implica la doble condicional de ciudadano y de militar, que caracteriza a cada miembro de la institución, lo cual impone actividades políticas cuya realidad aún no ha sido aceptada de manera general y clara.

El empleo de la fuerza para convencer a los humanos no parece haber corregido los grandes males de la humanidad hasta el presente y si continúa siendo necesario, ello sólo indica que las sociedades no han llegado al nivel humano de elevada razón que requiere el desarrollo social en la más grande escala.

Mientras no se desarrollen la educación moral y cívica a niveles tales que permitan la convivencia social pacífica, la fuerza, cada vez más poderosa por el desarrollo científico y tecnológico, habrá de desempeñar un valor intimidatorio o coercitivo que es impropio de las sociedades más civilizadas.

A medida que progresen las actuales tendencias de integración política mundial por regiones, las fuerzas armadas también estarán necesariamente involucradas en ese proceso,

puesto que no podrá excluirse la función de seguridad del conjunto de la política.

Washington, D.C., 16 de octubre de 1968

ESTRATEGIA EN LA POLITICA INTERNACIONAL

CAPITULO XI

LA ESTRATEGIA EN LA POLITICA INTERNACIONAL

Esta es, pues, la escritura que fue trazada: Mene Mene, Tekel, Upharsin. Y ésta es la interpretación de ella: Mene: Ha numerado Dios tu reino y ha hecho fin de él. Tekel: Has sido pesado en la balanza y has sido hallado falto. Perès: Dividido está tu reino, y ha sido dado a los medos y persas.

Libro de Daniel.

Los objetivos estratégicos de la política exterior en un sistema de política del poder se persiguen de acuerdo con uno o varios de seis patrones que han variado poco en el curso del ir y venir de los Estados soberanos y armados: las políticas de aislacionismo, las alianzas, las garantías, los sistemas de equilibrio del poder, el imperialismo y el universalismo.

EL AISLACIONISMO

Una política de aislacionismo, por parte de un Estado, consiste en evitar perjudicar a otros Estados y verse envuelto en alianzas políticas con, y contra otros Estados. En una guerra entre terceros Estados, esta política ha recibido la sanción de un status legal definido, bajo el nombre de neutralidad. El aislacionismo puede pretender constituir la más inofensiva forma de conducta que un Estado puede escoger en un medio que tiene los caracteres de una sociedad. Que un Estado pueda sostener esta actitud no depende sólo de él. Un Estado aislacionista puede parecer a otros --para adoptar la vívida descripción de Londres que hizo Churchill en el verano de 1939-- "una especie de tremeda, gruesa y valiosa vaca, atada para atraer al animal de rapiña". A mediados del siglo XIX, y repetidamente desde entonces, China ha reunido todas estas cualidades negativas.

Para evitar que se le confunda con un animal en posición tan poco digna lo menos que puede hacer un Estado aislacionista es construir armas con fines de defensa. Si, en comparación con la fuerza de un vecino agresor, son despreciables, entonces la política aislacionista lleva a resultados que, durante la Segunda Guerra Mundial, se hicieron evidentes en los casos de Bélgica, Holanda, Dinamarca y Noruega. Privándose de la ayuda que podían haber obtenido, tuvieron que enfrentarse solas al primer asalto del agresor. Dum singuli pugnant, universi vincuntur (o, en la traducción del ensayo de Defoe sobre The Ballance of Power (1709), --"si deciden pelear solos, es seguro que solos serán destruidos"). Suecia la pasó mejor gracias a su ejército relativamente más fuerte y al interés de la Unión Soviética, cuando su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial, en que Alemania respetara la integridad territorial de Suecia.

En el caso de Suecia, como en los de Suiza, España o Turquía, las condiciones para el éxito de la neutralidad se cumplían: voluntad de defender la situación de neutralidad y vacilación por parte del agresor potencial en retar a la esperada resistencia. Esto significa, en efecto, que el éxito en una política de aislacionismo y neutralidad por parte de Estados pequeños depende de que posean un mínimo de peligrosidad, de intereses correspondientes de las grandes potencias o de una situación en la que los Estados aislacionistas o neutrales puedan jugar entre sí por los intereses antagónicos de las grandes potencias.

En diversas etapas, las grandes potencias han adoptado políticas de "espléndido aislamiento" y de neutralidad. La utilidad limitada de esta norma para las grandes potencias se hace evidente en el examen de las políticas exteriores de potencias tan diversamente situadas como Gran Bretaña, la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Desde el siglo XVIII, Gran Bretaña se ha visto envuelta activamente en todas las grandes guerras del Continente europeo y ha desempeñado un papel decisivo en las guerras napoleónicas y en ambas guerras mundiales. En cada uno de estos casos, Gran Bretaña peleó proque otras potencias violaron tratados de garantía o de neutralidad; por actos de agresión cometidos contra Estados a los que estaba ligada por tratados de alianza o porque un Estado de Continente pretendía la hegemonía en Europa y, en esa forma, ponía en peligro el equilibrio europeo existente. A no ser, por tanto, que las políticas de aislacionismo se destinen a cubrir actos que, total o parcialmente, sean dictados por el interés particular, es

difícil comprender que el patrón de aislacionismo haya desempeñado un papel importante inclusive en la política europea de Gran Bretaña.

Se admite generalmente que ha habido períodos en los que, como durante la guerra con las colonias norteamericanas, Gran Bretaña no estaba en posición de desempeñar un papel en Europa o, como en la guerra entre Alemania y Francia en 1870/71, permaneció neutral. Estos ejemplos no afectan, no obstante, el cuadro total de una política exterior basada esencialmente en los demás patrones de la política del poder. No debe olvidarse tampoco que, en un sistema de equilibrio, no es necesariamente la indiferencia de un Estado aislacionista. En todo caso, la política británica de participación limitada en Europa fue acompañada, a lo largo de este período, de políticas simultáneas de expansión colonial e imperialista en ultramar.

Parece igualmente forzado interpretar la política exterior soviética en términos de aislacionismo. En las primeras etapas de la existencia de la Rusia Soviética, el aislacionismo fue impuesto a ese país por las potencias que lo trataron como un proscrito. La Unión Soviética, no obstante, hizo todo lo que estaba en su poder para romper el cordón sanitaire y cerró este proceso con éxito en sus tratados de ayuda mutua con Checoslovaquia y Francia y al entrar en la Sociedad de Naciones. Aun antes de esto, no obstante, su política de interferencia subersiva a través de la Tercera Internacional en los asuntos internos de otros países, se salía de la definición de aislacionismo en el sentido aceptado del término.

Las cosas eran distintas en el intervalo entre 1939 y 1941. Entonces Rusia adoptó una política de neutralidad entre los dos contendientes en la Segunda Guerra Mundial. No obstante, esta política fue dictada más por el temor de verse envuelta primero o sola en una guerra con Alemania (y posiblemente con el Japón) que por la creencia en el valor del aislacionismo. La neutralidad soviética fue bastante unilateral en favor de los Estados agresores, y la Unión Soviética utilizó su libertad de movimiento con fines de expansión imperialista desde el Báltico hasta el Mar Negro --también una especie bastante peculiar de aislacionismo.

Queda el aislacionismo de los Estados Unidos. La política de neutralidad de Washington constituye casi el único ejemplo que, en cierta medida, corresponde a la leyenda del aislacionismo de los Estados Unidos. Los Estados Unidos adoptaron una política de "conducta amistosa e imparcial" en las guerras entre Francia y Gran Bretaña. Utilizaron esta oportunidad, no obstante, para asustar a España y provocar concesiones de gran alcance, en relación con la apertura del Mississippi al comercio de los Estados Unidos y al libre tráfico de artículos a través de Nueva Orleans. Lo más que puede decirse es que Washington y Jefferson se opusieron a alianzas permanentes con una potencia contra otra potencia o grupo de potencias.

Lejos de dar cuerpo a una política de separación nacional de Europa, la Doctrina de Monroe¹ quería proteger las formas republicanas de gobierno en el Continente americano y, como consideración recíproca, expresó el desinterés de los Estados Unidos por los asuntos internos de las naciones europeas. En realidad, el mismo documento contiene una referencia favorable a la lucha contemporánea de Grecia por la independencia. Es aún más importante que toda la concepción de la Doctrina de Monroe se basara en las calladas presuposiciones de la aprobación británica y en la existencia de la Armada británica.

La historia diplomática posterior de los Estados Unidos en los siglos XIX y principios del XX, es el relato de la expansión continua en el Continente americano y fuera de él. En la era que precedió a 1914, la postura activa adoptada por los Estados Unidos tanto en el episodio de los boxers como en relación con Marruecos desmiente todavía más el mito del aislacionismo de los Estados Unidos. La falta de interés que manifiestan en los aspectos europeos de las dos guerras mundiales en el Medio y el Lejano Oeste de los Estados Unidos es menos importante que el hecho de que Estados Unidos entró, efectivamente, en las dos guerras mundiales con consecuencias decisivas. Dígase lo que se diga en pro o en contra de la política exterior de los Estados Unidos en el período que siguió a 1945, es difícil acusarlos de aislacionismo.

La verdad es que, por mucho que algunas potencias pueden querer comportarse como si no vivieran dentro del nexo de un sistema de política del poder, siempre hay otras que no están contentas con su posición y consideran al Estado aislacionista como

presa fácil. En cualquier caso, la creciente integración de la sociedad internacional en una sola área de actividad tiende a relegar el patrón del aislacionismo a uno o varios ejercicios de sueño evasivista, un poco remoto de las realidades de la política mundial.

LAS ALIANZAS

Los armamentos brindan un mínimo de seguridad al Estado soberano. Su valor de protección, no obstante, no puede determinarse en abstracto. La fuerza de los enemigos probables es la regla de medida. Este elemento de relatividad es el factor condicionante de las políticas de armamentos, ya sea su fin reconocido o alegado la limitación de los armamentos, el desarme o rearme. Para fines de defensa, sería suficiente si, en comparación con sus enemigos potenciales, un Estado realizara un status de igualdad en armamentos. La falta de información autorizada sobre los armamentos de otros países y la precaución natural, no obstante, tienden a aconsejar en favor de un margen de seguridad. Entonces, una política de armamentos puede lograr una superioridad real. A su vez, el enemigo potencial debe luchar, cuando menos, por el mantenimiento de la igualdad. Así, es un sistema de política del poder, el escenario está siempre preparado para una carrera armamentista que puede anticipar, en tiempos de paz, el resultado de una guerra perdida: la bancarrota del Estado y el empobrecimiento de la mayoría del pueblo.

Una alternativa a las políticas unilaterales e irracionales de armamento es tan vieja como la política del poder. Si se conoce al enemigo, se conoce al amigo, es decir, al enemigo del enemigo. Esta verdad de las relaciones que caracterizan a una sociedad ya había sido descubierta por Kautilya, consejero del rey hindú Chandragupta. Alrededor del año 300 a.c., Kautilya escribió en el Arthasastra:

El rey, quien, poseído de gran carácter y de los elementos más adecuados a la soberanía, es la fuente de la política, es llamado conquistador. El rey que está situado en cualquier lugar inmediato a la circunferencia del territorio del conquistador es considerado enemigo. El rey que está igualmente situado cerca del enemigo, pero que está separado del conquistador sólo por

el enemigo, es llamado amigo (del conquistador). Un vecino enemigo de considerable poder es tenido como enemigo; y cuando se ve envuelto en calamidades o ha seguido un mal camino, se vuelve susceptible de ataque; y cuando tiene poca o ninguna ayuda, es posible destruirlo; de otra manera (por ejemplo, cuando tiene alguna ayuda a su disposición) merece ser hostilizado o sometido. Tales son los aspectos de un enemigo. Frente al conquistador y cerca de su enemigo, están situados reyes como el amigo del amigo del conquistador. Detrás del conquistador, hay un enemigo de retaguardia, un amigo de retaguardia, un aliado del enemigo de retaguardia y un aliado del amigo de retaguardia.

La suposición sobre la que se aplica este principio de política de mal vecino ha sido tan correcta en el sistema interestatal hindú de la época de Kautilya como en posteriores sociedades internacionales hasta nuestra época. Es la simbiosis de numerosos Estados armados y soberanos dentro de una sociedad internacional. En semejante medio, el patrón de las alianzas permite a los Estados incrementar su propia fuerza con la de sus aliados, sin mayor esfuerzo más allá de entendimientos formales o informales.

Lo atractivo de este patrón puede percibirse en los casos en que se han salvado diferencias ideológicas fundamentales para facilitar alianzas entre enemigos de enemigos comunes.

En la época de las guerras religiosas del siglo XVI, Francisco I, "Su Majestad Cristianísima", se alió por el Tratado de Belgrado de 1536 a los Osmanes, enemigo común de la Cristiandad, contra el Imperio de los Habsburgos el enemigo más específico tanto de Francia como del Imperio Otomano. En 1543, una flota franco-otomana bombardeó a Niza y la envolvió en llamas. Aunque la opinión contemporánea se sintió ultrajada por esta impía alianza, estaba muy de acuerdo con los cánones de la política del poder. Desde el punto de vista del rey de Francia, el Imperio Otomano --en la retaguardia de los Habsburgos-- era un aliado tan ideal de un rey católico como los príncipes protestantes alemanes dentro del Sacro Imperio Romano.

En 1932, cuando la ratificación del Tratado francés de no agresión con la Unión Soviética fue debatida en la Chambre de Députés, Herriot evocó este precedente y pidió a sus colegas que "recordaran cómo Francisco I se había aliado a Turquía, no sólo

frente sino en verdad contra toda la Cristiandad porque esto era lo que al interés de Francia convenía".

En el período anterior a 1914, la alianza entre la Francia liberal y democrática y la autocracia de la Rusia zarista probó que las raisons d'Etat seguían operando como siempre. La mayor refutación de las doctrinas de los frentes ideológicos, no obstante, la ofrecen las repetidas variaciones de la política de la Unión Soviética y de los diversos portavoces de Occidente contra los "bárbaros del Kremlin". Siguiendo la línea de previas denuncias de la Sociedad de Naciones por líderes soviéticos, Stalin declaró en 1926: "No queremos entrar en la Sociedad de Naciones, porque la Sociedad de Naciones es una organización destinada a servir de pantalla a la preparación de nuevas guerras." Ocho años después, el Comisario del Exterior soviético expresó, en una nota dirigida al presidente de la Asamblea de la Sociedad, la voluntad de la Unión Soviética de "convertirse en miembro de la Sociedad ocupando en ella el lugar que le correspondía, y comprometiéndose a observar todas las obligaciones internacionales y las decisiones obligatorias para los miembros de acuerdo con el artículo I del Convenio". En la Asamblea de la Sociedad de 1934, Eden expresó el punto de vista del Gobierno británico sobre este feliz acontecimiento: "El Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido da cordialmente la bienvenida a un Estado tan poderoso, que comprende una superficie territorial tan vasta y encierra una proporción tan considerable de la población mundial, como miembro de la Sociedad de Naciones."

En contraste con este oportunismo, Hitler había definido su eterna enemistad hacia el régimen soviético en Mein Kampf, con estas frases intransigentes: "Jamás deberá olvidarse que los actuales gobernantes de Rusia son criminales teñidos de sangre, que estamos frente a la hez de la humanidad que, favorecida por las circunstancias de un momento trágico, asoló a un gran Estado, degradó y extirpó a millones de gente educada por el puro gusto de la sangre y que ha gobernado por casi diez años con la tiranía más salvaje que jamás se haya conocido." En el Octavo Congreso de la Unión de Soviets en Moscú, en 1936, el Primer Ministro ucraniano contestó: "Nuestra respuesta al sueño nazi de invadir a Ucrania es un viejo refrán ucraniano. Así como un cerdo no puede nunca mirar al cielo, Hitler no podrá ver jamás nuestro pedazo de tierra lleno de coles."

Ya en la primavera de 1934, Hitler confesó al Dr. Rauschning que los escrúpulos ideológicos no le impedirían pensar en una alianza con los soviéticos: "Quizá no pueda evitar una alianza con Rusia. Conservaré ésta como carta de triunfo... Pero nunca me impedirá que con la misma firmeza vuelva sobre mis pasos y ataque a Rusia cuando se hayan realizado mis objetivos en Occidente." Del mismo modo, los soviéticos estaban en duda sobre cuáles serían los mejores socios, si las potencias occidentales o el tercer Reich. De acuerdo con un memorándum del Barón von Weizsäcker, secretario de Estado en el Ministerio del Exterior alemán, el Embajador soviético en Berlín formuló esta posición en una entrevista del 16 de abril de 1939, como sigue:

La política rusa se ha movido siempre en línea recta. Las diferencias ideológicas de opinión poco en las relaciones italo-rusas y tampoco tenían que ser un obstáculo en relación con Alemania. La Rusia Soviética no ha explotado la actual fricción entre Alemania y las democracias Occidentales contra nosotros, ni desea hacerlo. Rusia no tiene ninguna razón para no vivir en un plano de relaciones normales con nosotros. Y de normales, las relaciones pueden mejorar progresivamente.

Cuando, después del interludio de la colaboración nazi-soviética entre 1939 y 1941, las relaciones entre los dos Estados totalitarios empeoraron cada vez más y mejoraron, al mismo tiempo, entre la Unión Soviética y las democracias occidentales. Al recibir las noticias de la invasión de la Unión Soviética por el Tercer Reich, Churchill hizo su histórica transmisión que cimentó el camino para la alianza mundial contra las potencias del Eje:

Nos oponemos a la fórmula comunista y nos oponemos a la fórmula nazi. En los veintisiete años que han pasado desde que Rusia se hizo comunista, nuestros intereses nacionales y nuestro modo de vida no han sido nunca seriamente amenazados por los soviéticos. Pero en los dos años del loco impulso de Hitler tendiente a esclavizar al mundo, nuestra existencia misma como pueblo libre, ha peligrado gravemente... No estamos en favor del comunismo, pero estamos contra todo lo que Hitler representa. El y sus nazis sin Dios son la amenaza inminente a un mundo de paz y justicia y seguridad. En su derrota descansa nuestra salvación.

En el día que precedió al ataque alemán, Churchill se expresó aún más sinceramente en privado (The Second World War, vol. 3: The

Grand Alliance, (1950): "Sólo tengo un propósito: la destrucción de Hitler; y esto simplifica mucho mi vida. Si Hitler invadiera el infierno haría, cuando menos una referencia favorable al diablo en la Cámara de los Comunes."

Desde el punto de vista de un Estado en particular, las alianzas ofrecen un medio de reparar una inferioridad real o imaginaria o de establecer una situación de superioridad de poder. Ya sea que se establezcan con fines defensivos o agresivos, las alianzas funcionan con vistas a la guerra. Es improbable que cualquier estadista, que ha contraído una alianza en alguna ocasión, disienta de la afirmación de Hitler en Mein Kampf en el sentido de que "una alianza que no tiene como fin hacer la guerra, no tiene sentido ni importancia. Aunque en el momento en que se contrae una alianza la posibilidad de guerra sea remota, la idea de que la situación desemboque en guerra es la razón profunda para contraer la alianza

Desde el punto de vista de la sociedad internacional como un todo, el rasgo esencial de este patrón es que las alianzas tienden a acrecentar el campo de fricción y, en caso de conflicto, el área de la guerra. Por cuidadosamente que se formule el casus foederis una cuestión que fue antes causa de guerra entre dos Estados es probable que afecte ahora a tres o más. Como, con toda probabilidad, toda alianza produce su contra-alianza, la afirmación de que la preponderancia de los aliados realiza una función estabilizadora es un consuelo muy relativo.

En realidad, una vez contraída una alianza, inclusive los puntos de prestigio se convierten en cuestiones en las que se considera comprometido el honor de todos los aliados; porque un desaire hecho a cualquiera de ellos se considera reflejado en todos los demás. Más aún, las alianzas compensan de sobra los complejos de aislamiento, miedo e inseguridad. Apoyado por aliados poderosos, un estadista puede sentirse inclinado a adoptar una actitud rígida en circunstancias en las cuales, de otra manera, podría estar dispuesto a promover una transacción razonable. Así, el patrón de las alianzas impulsa más todavía a las fuerzas anárquicas de la sociedad internacional.

LAS GARANTIAS

La reciprocidad de intereses de la que obtiene su fuerza una alianza no existe en el mismo grado en las relaciones entre grandes potencias y pequeños Estados. Para las grandes potencias interesadas en el mantenimiento de un statu quo, el apoyo de un pequeño Estado puede tener menos importancia que la integridad de ese Estado. Los tratados que garantizan la independencia de esos Estados sirven a este propósito. Dentro del marco de alianza y contra-alianzas que equivalen a un sistema de equilibrio de poder, puede ser posible impulsar a todas las grandes potencias interesadas a poner a un pequeño Estado al margen de las relaciones de la política del poder y a neutralizarlo mediante un tratado colectivo.

Históricamente, el patrón de las garantías puede rastrearse hasta la institución de los conservadores o dictadores de tratados en el derecho internacional medieval. A príncipes poderosos se les confiaba, con frecuencia, la función de vigilar la exacta ejecución de los tratados, especialmente si, en su capacidad de mediadores, habían tenido que ver con la conclusión exitosa de estos tratados. Las garantías relacionadas con los privilegios e inmunidades de los príncipes alemanes y de las Ciudades Libres, otorgadas por Francia y Suecia en los Tratados de Paz de 1648, son características del empleo que se hizo de este recurso en el siglo XVII.

El siglo XVIII fue la época en que los tratados de garantías, extendiéndose hasta a los asuntos internos, como la sucesión a los tronos de Austria, Gran Bretaña y España, se aplicaron más ampliamente. Posteriormente, las grandes potencias siguieron otorgando garantías, pero resintieron cada vez más ser objeto de semejante solicitud. En su Discourse on the Government of Great Britain in respect to neutral Nations (1758), el conde de Liverpool comentó críticamente la prudencia de los gobiernos británicos que, desde 1713 hasta 1748, habían buscado garantías internacionales para la sucesión protestante al trono británico: "Siempre leo con tristeza que hubo un tiempo en que las infortunadas disensiones de nuestro pueblo, en un punto que interesaba a su felicidad total, hizo necesario añadir otra sanción a nuestras leyes, u otra seguridad a nuestros derechos constitucionales, que las que puede brindarles nuestro propio poder; espero, no obstante, que esos días vergonzosos hayan pasado."

En el siglo XIX, este patrón fue empleado principalmente para garantizar la independencia de pequeños Estados como Grecia (1832), o su neutralización (Suiza en 1815, Bélgica en 1839 y Luxemburgo en 1867). Bajo la égida de la Sociedad de Naciones, la concepción de garantía fue colectivizada y universalizada en el artículo 10 del Convenio. A juzgar por el destino de Etiopía, Austria y Checoslovaquia, todavía era aplicable la sentencia de Federico II de Prusia en el sentido de que los tratados de garantías eran como trabajos de filigrana, más para contemplarlos que para usarlos.

EL EQUILIBRIO DEL PODER

Se sostiene que las alianzas, las contra-alianzas y los tratados de garantía y neutralidad producen, en condiciones favorable cierto grado de estabilidad en las relaciones internacionales. Este equilibrio se define como equilibrio del poder. La diplomacia británica recibe con frecuencia el crédito, si no de haber inventado este patrón, al menos de haberlo convertido en un arte.

En un memorándum del 1^o de enero de 1907 --resucitado por los editores de los British Documents on the Origins of the War (tomo 3, 1928-- Sir Eyre Crowe ha dado una clara definición de lo que Cobden ha llamado una "quimera" y "una nada indefinida, indeseable e incomprensible":

El interés primario de todos los países es la preservación de la independencia nacional. Se desprende de esto que Inglaterra, más que ninguna otra potencia no insular, tiene un interés directo y positivo en el mantenimiento de la independencia de las naciones y, por tanto, debe ser el enemigo natural de cualquier país que amenace la independencia de otros y el protector natural de las comunidades más débiles. La historia muestra que el cambio que amenaza la independencia de esta o aquella nación ha surgido generalmente, al menos en parte, del predominio temporal de un Estado vecino poderoso al mismo tiempo militar y económicamente, eficaz y ambicioso de extender sus fronteras o su influencia, siendo el peligro directamente proporcional al grado de su poder y eficacia y a la espontaneidad o "inevitabilidad" de sus ambiciones. El único control del abuso del predominio que se deriva de semejante posición ha consistido siempre en la oposición de un rival igualmente formidable o de una combinación

de varios países que forman ligas de defensa. El equilibrio establecido por semejante agrupación de fuerzas es conocido técnicamente como equilibrio del poder y se ha convertido casi en un silogismo histórico la identificación de la política secular de Inglaterra con el mantenimiento de este equilibrio, colocando su peso ya en este o en aquel platillo de la balanza, pero siempre en el lado opuesto a la dictadura política del Estado, o grupo de Estados, más fuerte en un momento determinado.

En realidad, el patrón del equilibrio del poder puede presumir de tan poca novedad como cualquiera de los otros patrones de la política del poder. Hume observó en su ensayo sobre *The Ballance of Power* (1752):

Quienquiera que lea el discurso de Demóstenes a los Megalopolitanos, puede encontrar los mayores refinamientos alrededor de este principio que hayan pasado jamás por la cabeza de un especulador veneciano o inglés... En resumen, la máxima de preservar el equilibrio del poder se funda tanto en el sentido común y en el razonamiento obvio que es imposible que hubiera escapado totalmente a la antigüedad donde encontramos, en otros terrenos, tantas señales de honda penetración y discernimiento.

Como podría esperarse, el patrón del equilibrio del poder encontró su más temprana aplicación en Europa en el microcosmo del sistema italiano de relaciones interestatales del siglo XV. Aquí, antes que en ninguna otra parte en la Europa medieval, se dieron las condiciones de un intrincado sistema de política del poder. El Podesta, Capitano del Popolo o las oligarquías privilegiadas ostentaron un poder dentro de estos compactos Estados-ciudades que los gobernantes absolutistas fuera de Italia sólo adquirieron posteriormente. Los Estados-ciudades de Italia estaban más cerca y en más estrecho contacto entre sí que el Sacro Imperio Romano, Inglaterra, Francia y España. Así, las fricciones tenían un efecto más inmediato y los insultos se sentían con más agudeza que en las relaciones --delicadas y llenas de susceptibilidades como eran-- entre otras potencias europeas. Las actividades económicas de Florencia, Milán, Nápoles y Venecia se centraban en la artesanía y el comercio, actividades que promueven contactos más estrechos entre las comunidades que los existentes entre economías predominantemente agrícolas. Finalmente, el tipo de hombre del Renacimiento --creador, pero escéptico; fuerte, pero sofisticado--, se formó más rápidamente en este medio tenso y lleno de premura vital que en la periferia de Europa.

Allí hizo falta un siglo más para minar las normas de valor cristianas y que se permitiera al hombre pensar en los términos en que Francisco I habló al presidente del Parlament de Paris: "En tiempos como los actuales cualquiera que sea el deseo de un hombre --el Papado, el imperio o cualquier otra cosa-- no tiene otro medio de obtener su fin que la fuerza y la corrupción." La combinación de estos factores sociales, económicos, geográficos y psicológicos produjo el "equilibrio" en el sistema italiano de equilibrio del poder. No obstante, los efectos de estas alianzas y contra-alianzas continuamente cambiantes en el bienestar de Italia fueron tales que Maquiavelo buscó ansiosamente una alternativa "para que Italia pueda, al fin, encontrar su liberador".

El sistema italiano de equilibrio del poder entró en contacto con Europa cuando, al finalizar el siglo XV, el gobernador de Milán pidió ayuda militar a Francia. Entonces, además de casi todos los Estados italianos y de Francia, el Sacro Imperio Romano, Inglaterra y España intervinieron en los asuntos italianos. El predominio político dentro de Italia cambió de manos, pasando de los Estados-ciudades a la Santa Sede. Durante el período entre 1492 y 1521, el Vaticano se convirtió en la mayor potencia europea con aspiraciones que no se distinguían de las de los príncipes temporales. Así, los fundamentos del sistema europeo de equilibrio del poder se asentaron en tierra italiana.

En el plano europeo, el punto de unión contra el cual se han formado coaliciones ha sido dado siempre por la potencia más sospechosa de designios hegemónicos en un momento determinado. Cuando las aspiraciones de los Habsburgos por el dominio de Europa fueron ahogadas, Francia mostró tendencias similares. Entonces los Habsburgos se convirtieron en antagonistas naturales de Francia en el Continente, mientras que Gran Bretaña surgía como el principal enemigo de Francia en el mar. Así el antagonismo mutuo entre Francia y Gran Bretaña sirvió de elemento estable en el nuevo sistema de equilibrio del poder en el Sudoeste de Europa. Por su común enemistad con Francia, Austria y Gran Bretaña se vieron inevitablemente unidas como aliados. Cuando Gran Bretaña se negó a apoyar la liquidación de Prusia como gran potencia, chassez-croisse se produjo la famosa revolución diplomática de 1756. De acuerdo con los cálculos aritméticos de la diplomacia del siglo XVIII, en la cual entraba perfectamente la concepción de equilibrio del poder, Viena se convirtió en aliado de París y Prusia llegó a ser la "espada del Continente" sobre Inglaterra.

Este sistema de equilibrio del poder se limitó a Austria, Francia, Gran Bretaña, los Estados dentro del Sacro Imperio Romano, España, Portugal y los Estados Italianos. Tenía poco que ver con el sistema de equilibrio del poder nororiental, en el cual ocuparon el primer lugar primero Suecia y después Rusia. Así, durante el siglo XVIII, Europa no formaba todavía un área singular de actividad. Debía transformarse todavía en un sistema coherente de equilibrio del poder.

El proceso tuvo lugar durante el siglo XIX. El auge meteórico de Napoleón y su dominio temporal sobre Europa hizo ver a ésta en general las ventajas de este patrón. En los Artículos Separados y Secretos añadidos al Tratado entre Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, el 30 de mayo de 1814, el objeto del Tratado se definía como el establecimiento de un "sistema de equilibrio del poder real y permanente en Europa", y el Tratado de Alianza y Amistad entre estas potencias (separadas de Francia) de 20 de noviembre de 1815 se refería a la paz y tranquilidad generales como el "objeto de los deseos de la humanidad y el fin constante de sus esfuerzos".

El hecho de que los ejércitos de todos los aliados, desde Gran Bretaña hasta Rusia, provocaran la derrota de Napoleón hizo ver lo que, sin una guerra de grandes proporciones, la revolución industrial sólo habría logrado más gradualmente: la unidad de Europa como una sola área de actividad. El crecimiento de la población, las mejoras en los medios de comunicación, la intensificación de las relaciones industriales, comerciales y financieras entre los países de Europa, actuaron en la misma dirección. Finalmente, el auge del nacionalismo en la Europa central ayudó a salvar el abismo que había separado antes a los dos sistemas europeos de equilibrio del poder.

Sería erróneo pensar que el equilibrio del poder era un recurso limitado a la política europea. Su aplicación es universal dondequiera que coexistan cierto número de Estados soberanos y armados. Las razones que impidieron el desarrollo de un sistema de equilibrio del poder en el Continente americano sólo aparentemente niegan esta regla. Gran Bretaña se contentó con limitar sus intereses en América Latina a los campos económico y financiero. Con su apoyo, los Estados Unidos de América pudieron resistir la extensión del sistema de equilibrio del poder a América

y pudieron labrarse para sí una posición de hegemonía en el Continente americano. Los Estados americanos fueron salvados --para emplear las palabras de Stewart en un despacho del 22 de abril de 1861 al ministro de Estados Unidos en París-- de convertirse en "teatro de la ambición y codicia de las naciones europeas", pero al precio de aceptar como ley la palabra de las dos potencias anglosajonas.

No obstante, la sentencia de Canning en 1826, en el sentido de que "llamaba al Nuevo Mundo a la existencia, para rectificar el equilibrio del Viejo Mundo" se hizo verdad en un sentido aún más significativo de lo que había querido su autor, quien sólo pensaba en crear un contrapeso al control Francés sobre España. Bajo la dirección de los Estados Unidos, el Continente americano se convirtió en uno de los elementos del amplio sistema de equilibrio del poder que se desarrolló en el período anterior a 1914. En escala mundial, los Estados Unidos adoptaron el papel de fiel de la balanza, que hasta principios de este siglo había estado reservado a Gran Bretaña. En el período que precedió a la Segunda Guerra Mundial y en su fase inicial, los Estados Unidos compartieron esta posición con la Unión Soviética, aunque sólo la loca provocación de ambos por los agresores totalitarios sacó a la superficie el equilibrio mundial del poder que estaba latente.

Otra ilustración de la aplicabilidad general del patrón de equilibrio del poder la ofrece la expansión colonial e imperialista de las potencias europeas en el curso de los siglos XIX y XX. Siempre que una de estas potencias aumentaba su territorio y su fuerza humana mediante la expansión en el Continente "negro" o en Asia, las otras potencias se encontraban frente a un dilema. ¿Debían resignarse a semejante incremento unilateral del poder de una de ellas o entrar en la competencia por colonias y esferas de influencia de un valor aproximadamente igual?

Para mantener su posición relativa dentro del sistema de equilibrio del poder anterior a 1914, las potencias europeas aplicaron cada vez más el principio de compensaciones a territorios no europeos. Al hacerlo, siguieron los precedentes sentados por los repartos de Polonia y por Napoleón III que se había apoderado de Saboya y de Niza como pourboires. Fueron su precio por tolerar la unificación --y el correspondiente fortalecimiento-- de Italia.

Esta política encontró su expresión aún más clara en la división de Africa y la carrera de las potencias por obtener concesiones en China. Así, en el Tratado Chino-Británico del 1º de julio de 1898, en relación con la concesión de Weihaiwei --consecuencia a su vez de la ocupación alemana de Kiao-chow-- se contrató expresamente que la concesión debería durar "mientras Puerto Arturo permaneciera ocupado por Rusia".

Inclusive los Estados Unidos persiguieron en el período anterior a 1914 una política franca de equilibrio de poder en el Lejano Oriente, poniéndose siempre del lado del más débil en la contienda entre Rusia y Japón. No fue accidental que la paz entre las dos potencias se firmara en 1905 en Portsmouth, New Hampshire, con Teodoro Roosevelt como mediador. En esta forma, se puso fin por un tiempo a la expansión japonesa, alentada por sus victorias en mar y tierra y por su alianza con Gran Bretaña.

Las funciones limitadas que puede llenar un sistema de equilibrio del poder son ilustradas por los éxitos y fracasos del sistema de equilibrio europeo que operó entre 1815 y 1914, conocido comúnmente como el Concierto de Europa. Ya en 1823, Canning había señalado en la Cámara de los Comunes que el sistema establecido por el Congreso de Viena no había pretendido ser jamás una "unión para el gobierno del mundo o para la superintendencia de los asuntos internos de otros Estados". En su despacho del 7 de julio de 1859, Lord Russell definió el Concierto de Europa como equivalente, en efecto, a la "independencia de varios Estados; la preponderancia de cualquier Estado amenaza y destruye esta independencia".

La sabiduría de los constructores de la paz en 1815 se hace evidente con la inclusión entre ellos, en un plano de completa igualdad, Talleyrand, el representante de la nación que había destruido el equilibrio de Europa. No obstante, al establecer un nuevo sistema de equilibrio del poder, los estadistas de 1815 se vieron favorecidos por el hecho --justamente destacado por Carr en su Nationalism and After (1945)-- de que podían trabajar dentro de un marco económico en expansión. No había problema de sobreproducción, y no había barreras que se opusieran a la emigración. La supremacía financiera de la City de Londres se tenía por descontado, lo mismo que la del servicio secreto de Gran Bretaña. Los estadistas podían olvidarse de la economía y concentrarse en sus tareas políticas.

Puede acreditarse al Concierto de Europa un buen número de actividades. Supervisó la emancipación de los Estados de los Balkanes del dominio turco. La neutralización de Suiza, Bélgica y Luxemburgo fue su obra. Bajo su égida, el derecho internacional se desarrolló por procedimientos cuasilegislativos (organización del cuerpo diplomático, control de los ríos internacionales, convenios sobre comunicaciones internacionales y la Declaración de París de 1856 sobre el corso, el contrabando y el bloqueo). El Concierto también ejerció una influencia reguladora sobre la expansión colonial e imperialista de las potencias europeas (Conferencias del Congo de 1884 y 1890 y Conferencia de Algeciras de 1906).

El Concierto de Europa se abstuvo de intervenir en las numerosas guerras de desafío que tuvieron lugar en Europa en el período entre 1815 y 1914. Se contentó con evitar que estas guerras se convirtieran en conflagraciones mayores entre las grandes potencias. No obstante, en más de una ocasión, especialmente en la Guerra de Crimea, el Concierto de Europa se rompió completamente. Inclusive cuando operaba, no era precisamente una orquesta armoniosa. Había un movimiento continuo y una atmósfera de sospecha y desconfianza entre los participantes en las alianzas y contra-alianzas que formaban el Concierto.

Mientras existió la Pentarquía, el objetivo mayor de cada una de las cinco grandes potencias podía sintetizarse en las palabras de Bismarck en una conversación con Saburov: "Ustedes pierden de vista con demasiada frecuencia la importancia de ser tres en el tablero de ajedrez de Europa. Este es el objetivo invariable de todos los gabinetes y del mío sobre todos: nadie quiere estar en minoría. Toda la política se reduce a esta fórmula: Tratar de estar à trois mientras el mundo esté gobernado por el inestable equilibrio de cinco grandes potencias."

El Concierto de Europa que, como cualquier otro sistema de equilibrio del poder, terminó al fin en una gran guerra, reflejó la debilidad inherente a la concepción de equilibrio del poder. El ideal que se persigue es la igualdad entre los dos platillos de la balanza. La realidad es el intento continuo de las potencias de cada lado de pesar más que las del otro, o trocar la posición de peso muerto en uno y otro lado por la de fiel de la balanza. La confusión de los dos significados del término "balance" ha sido adecuadamente definida por G. L. Dickinson en su International Anarchy (1926): "Significa, por una parte, una

igualdad de las dos partes cuando se hace balance de una cuenta y, por otra parte, una diferencia, como cuando se tiene un balance (saldo) en el crédito en el banco."

Lo más que puede decirse en favor de la norma del equilibrio del poder es que traza límites racionales al expansionismo. En una época de intenso nacionalismo y conciencia ideológica, no obstante, padece por su racionalidad misma. La concepción del equilibrio del poder es una idea física y mecánica. Se basa en el dudoso presupuesto de que las relaciones de amistad-enemistad entre Estados, en uno u otro de los platillos de la balanza son inmutables y que esos Estados pueden no querer cambiarse de uno a otro de los platillos. Fue uno de los mayores errores de la diplomacia alemana anterior a 1914 el considerar como una axioma, en los momentos cruciales, el antagonismo permanente entre Gran Bretaña y Francia y entre Gran Bretaña y Rusia.

La teoría del equilibrio del poder significa, además, que el equilibrio no es afectado si, en ambos platillos, se añaden o se retiran pesos iguales. En lenguaje más oportuno de lo que pudo saberlo Gentili, cuando escribió su De Jure Belli Libri Tres (1612), comparó el equilibrio del poder con un sistema de átomos: "Así, también, la unión entre los átomos depende de su distribución igual y del hecho de que una molécula no sea superada, en ningún aspecto, por otra." No obstante, cuando se desintegran los átomos, ponen en movimiento una reacción en cadena que puede calcularse sólo hasta cierto punto. Hasta el siglo XVIII, era posible separar y añadir territorios de acuerdo con los requisitos de la política dinástica del poder. Una vez que las zonas de actividad se han convertido en zonas de lealtad, deben ser tratadas como unidades orgánicas o su separación sólo se suma a las causas existentes de fricción. Así, el nacionalismo y otras ideologías potentes destruyen cada vez más los cálculos racionales que se basan en el patrón del equilibrio del poder. Su utilidad en la política mundial contemporánea es reducida aún más por el funcionamiento de la ley de concentración creciente del poder.

En un mundo en dos bloques, las potencias encuentran cada vez más dificultades para retirarse a la posición de fiel de la balanza y evitar decidirse en favor de uno u otro lado. Cuando aglomeraciones como los Estados Unidos y la Unión Soviética forman los dos polos opuestos de un sistema de política mundial del poder,

se refiere una posición excepcional para que una tercera potencia pueda decir con Enrique VIII: "Cui adhaereo, praeest."

EL IMPERIALISMO

En las alianzas sobre un plano de igualdad hay un factor necesario de inseguridad. Por fervientes que sean las garantías intercambiadas entre ambos lados respecto al cumplimiento de las obligaciones contraídas, en una fecha futura, los aliados pueden sentir de otra manera acerca del casus foederis cuando éste surge realmente. El sacro egoísmo no es sólo un invento de la diplomacia italiana y los cambios internos en un país pueden afectar las garantías ofrecidas por gobiernos previos. Entonces, uno de los aliados puede darse cuenta de que se ha quedado solo con su propia fuerza. Sus gobernantes pueden reflexionar entonces sobre la envidiable posición de los Estados que no se arriesgan pero que mediante políticas de anexión territorial o subyugación colonial, se aseguran que, en el momento de necesidad, no tienen que pedir una ayuda sino que pueden exigirla. Hay, no obstante, límites a la expansión de cualquier Estado a través de la extensión territorial, especialmente en una era de nacionalismo o ante una opinión pública sensible en el país. Se hace aconsejable entonces lograr este fin por caminos más discretos. Esta política de dominación por medios indirectos puede definirse como imperialismo.

Por disfrazado que esté, el objeto de las políticas imperialistas es el control de otros Estados en formas que dejan intacta su categoría de Estados y más o menos intacta su independencia formal, pero que, de hecho, añaden sus territorios y recursos a los de la potencia hegemónica.

No hay una línea divisoria definida entre una alianza propiamente dicha y una relación de hegemonía en forma de alianza. Los romanos llamados a esta especie de alianza foedus iniquum o societas leonina. Los tratados de alianza entre Gran Bretaña e Iraq o Egipto entran en esta categoría como los existentes entre la Unión Soviética y sus vecinos occidentales. Es característica de una ampliamente extendida ceguera a medias la tendencia a referirse a los satélites del país propio como aliados, mientras que se definen en forma más realista los de los enemigos potenciales. En estos casos, los designios imperialistas se revisitan del lenguaje del derecho internacional, del mismo modo que, en

el otro lado de la balanza, las relaciones de hegemonía pueden esconderse en la vestimenta de una "federación" como la Unión Soviética.

Otra forma de imperialismo es la división informal de pequeños Estados en esferas exclusivas de influencia de las grandes potencias. Son ejemplos los acuerdos de 1906 entre Francia, Gran Bretaña e Italia respecto a Etiopía o de 1907, entre Gran Bretaña y Rusia respecto a Persia, Afganistán y el Tibet. Entendimientos informales de una naturaleza similar se lograron, en 1944 entre Gran Bretaña y la Unión Soviética respecto a Grecia y Rumania, siendo cada una de estas potencias mundiales exclusivamente responsable de "mantener el orden" en Grecia y Rumania respectivamente.^{2/}

Las políticas de responsabilidad exclusiva de una gran potencia, que equivalen a la pretensión de excluir la intervención de otras potencias o de considerarla un acto no amistoso, pueden extenderse a regiones enteras. Esta fue la función de la Doctrina de Monroe, la política de Grossraum del Tercer Reich y la concepción japonesa de la esfera de co-prosperidad del Lejano Oriente entran en la misma categoría. Agrupar a las políticas imperialistas británica y alemana o norteamericana y japonesa no es olvidar diferencias muy reales entre estas especies de imperialismo. No obstante, no nos preocupan aquí los mayores o menores beneficios otorgados por las potencias imperialistas a los objetos de su política, sino las formas de política del poder comunes a todas ellas.

Los protectorados internacionales, como los franceses sobre Túnez y Marruecos, son casos límites entre el imperialismo y el colonialismo. Si bien que se deja al Estado protegido con un residuo de su soberanía, el status de dependencia se deriva todavía del consentimiento del Estado protegido y el ejercicio de los poderes del Estado protector sobre el Estado protegido es el de una potencia extranjera. No obstante, esta etapa marca la transición del imperialismo al dominio colonial abierto. Lo mismo es válido para los mandatos y territorios en fideicomiso,^{3/} tipos de dependencia que presentan una de las muchas transacciones entre las aspiraciones comunitarias de la opinión pública en nuestro siglo y las realidades de la política mundial del poder.

El fenómeno del imperialismo ha recibido atención especial de los autores marxistas. Incluyendo en este término el dominio sobre territorios extranjeros tanto por medios directos como indirectos, tratan de establecer un nexo especial entre el capitalismo y el imperialismo. Lenin identificó inclusive al imperialismo con la etapa monopólica --y última-- del capitalismo. De acuerdo con estas doctrinas, el capitalismo, en su búsqueda continua de materias primas y mercados, de bienes y de capital, es empujado a la expansión continua. Mientras el mundo no estaba aún dividido entre las potencias capitalistas, la expansión económica y financiera podía lograrse mediante la iniciativa privada. Una vez que la totalidad del mundo habitable entró en la jurisdicción de Estados soberanos, los mercados existentes y los nuevos sólo podían asegurarse con la ayuda del Estado y transformarse, así, en posesiones monopólicas. La era del imperialismo, por tanto, fue el producto de tendencias inherentes a la sociedad capitalista.

Apenas puede dudarse que los intereses económicos han usado --y usan-- el poder del Estado para la realización de sus fines. Hemos visto, no obstante, cómo han sido utilizados igualmente, si no con mayor frecuencia, como instrumentos de la política exterior.^{4/} Si podemos basarnos en el presupuesto --negado por la rama trotskista del marxismo-- de que la Unión Soviética es un Estado socialista, entonces la historia de la política exterior de la U.R.S.S. ofrece una refutación completa de estas doctrinas marxistas.

El imperialismo soviético en Europa y Asia no puede distinguirse de cualquier otro tipo de imperialismo, excepto por su crueldad e insaciabilidad incomparablemente mayores. La conquista de Georgia y la insistencia soviética por participar de la herencia zarista del Ferrocarril Oriental Chino fueron ejemplos tempranos del imperialismo soviético. Los intereses de la Alemania nacional-socialista en su pacto de no-agresión con la Unión Soviética y las necesidades de las Naciones Unidas de la ayuda soviética contra Alemania y Japón produjo una verdadera cosecha de adquisiciones territoriales por parte de la Unión Soviética. Se extienden de la incorporación a la Unión Soviética de territorios fineses, de los Estados Bálticos, de las porciones orientales de Polonia a través de la Bukovina del Norte, la Besarabia, la ocupación temporal de Azerbaiján, a Puerto Arturo, Puerto Dairén,

el Sakalin del Sur y el establecimiento de regímenes títeres en Manchuria, la Mongolia Oriental, Sinkiang y la Corea del Norte. ¿Son estas aventuras del federalismo soviético tan distintas de lo que Lenin --refiriéndose a la adquisición zarista de Puerto Arturo-- había clasificado como actos de "imperialismo predatorio"?

Más aún, limitar el imperialismo a la época relativamente corta del capitalismo es ahistórico. Significa ignorar todos los tipos pre-capitalistas de imperialismo desde los días de los imperios de la Antigüedad. Es un hecho que hay diferencias entre el imperialismo pre-capitalista, el capitalista y el socialista. El estímulo económico es más operante hoy que en las economías pre-capitalistas. Del mismo modo, el número de beneficiarios del imperialismo moderno es mayor que el pasado. Pero éstas son diferencias de grado y no de especie.

En cualquier caso, hay un aspecto de la cuestión que, a través de los tiempos, ha permanecido invariable. Por fuertes que hayan sido los motivos económicos del imperialismo y que lo sean actualmente, el dominio de otras naciones por medios directos e indirectos es una de las formas en que los Estados pueden encarecer su posición de grandes potencias o potencias mundiales. Razones tácticas pueden aconsejar disfrazar estos fines, pero por disfrazados que estén, persisten. Donde el dominio directo no es posible, el imperialismo en el sentido más estrecho del término y en las diversas formas de hegemonía ofrece una alternativa práctica.

EL UNIVERSALISMO

El polo opuesto al patrón del aislacionismo es el universalismo. El objeto de este patrón es el logro de la seguridad mediante la eliminación de la sociedad internacional y su sustitución por el Estado. Este fin puede perseguirse también en formas que no llegan a la incorporación formal de otros Estados en un imperio mundial. Este imperialismo universalista es una extensión del patrón del imperialismo pluralista que se caracteriza por la coexistencia de cierto número de potencias hegemónicas.

En escala mundial, el patrón del universalismo está aún en el regazo de los dioses. Dentro de las sociedades internacionales más limitadas del pasado, se realizó frecuentemente, en especial en la Antigüedad. Herodoto pone en boca de Jerjes la ambición de realizar el dominio del mundo, con estas palabras:

Sometamos a este pueblo y a sus vecinos que poseen la tierra de Pélope, los frigios, y extenderemos el territorio persa hasta donde alcanza el cielo divino. El sol no brillará entonces fuera de nuestras fronteras, porque cruzará sobre Europa de un extremo a otro y con vuestra ayuda hará un solo país de todas las tierras que contiene. Así serán las cosas, si lo que he oído es cierto. Una vez barridas, las naciones de que he hablado, no habrá ciudad, no habrá tierra en el mundo que se atreva a enfrentárenos con las armas. Por esta causa, pues, someteremos a toda la humanidad a nuestro yugo, tanto a los culpables como a los inocentes de habernos hecho algún perjuicio.

La concepción de Alejandro de la concordia universal inspiró a los constructores del Imperio romano y a los creadores de la Pax Romana. El espíritu de este patrón recibió su expresión clásica en Virgilio, en la admonición de Anquises a Eneas, padre de los romanos: "Tu regere imperio populos Romane, memento. Hae tibi erunt artes; pacisque imponere morem, parcere subjectis, et debellare superbos."

En la Edad Media, la aspiración al universalismo imperial persistía pero no se pudo realizar ya. Carlomagno no logró establecer la pax terrena en un nuevo Imperio Romano, y el sueño del Emperador Federico II de Hohenstaufen de establecerse como dominus mundi y líder del corpus saeculorum principum no se hizo realidad. Los papas medievales pensaban en una teocracia cristiana con el minister omnipotentis y vicarius Christi como la cabeza de la omnium Christianorum una res publica. Estos fines políticos reflejaban una de las tendencias básicas de la teología medieval y del pensamiento filosófico, es decir, su apego al principio de unidad. La Civitas Dei (413-426) de San Agustín, el Tractatus de Regimine Principum (anterior a 1274) de Tomás de Aquino o el De Monarchia (1307) de Dante son la expresión del principium unitatis. En las palabras de Dante, "La esencia antecede naturalmente a la

unidad y la unidad a la bondad; lo que se acerca más a la esencia reúne la mayor unidad y la mayor bondad. Y cuanto más se aleja una cosa de la esencia, más se aleja de la unidad y de la bondad."

Desde el Renacimiento, el modelo del universalismo dió paso al del imperialismo pluralista. Se utilizó cada vez más el recurso del sistema de equilibrio del poder con el fin de frustrar a las potencias con ambiciones de dominio mundial. Inclusive Napoleón pensó sólo en términos de una Europa bajo la dirección francesa --o más bien bajo su dirección. Los soviéticos pueden atribuirse la resurrección en nuestra época de la concepción de universalismo como una de las grandes estrategias de la política mundial. La revolución mundial y una federación mundial de repúblicas socialistas soviéticas son la alternativa a largo plazo que oponen al sistema existente de política mundial del poder.

También Hitler especuló en esta dirección. De acuerdo con Rauchsning, Hitler desarrolló su idea de la misión de la raza superior alemana en un discurso pronunciado en 1934, ante un pequeño círculo de líderes nazis. Para él, el pueblo alemán era "el verdadero pueblo escogido de Dios" que, en su dispersión, había de convertirse en "la potencia omnipresente, en los amos del mundo". Por un tiempo, esta posición debía ser compartida con la Unión Soviética y Japón, aunque después del sometimiento de Gran Bretaña y de los Estados Unidos les llegaría también su turno. Si Gran Bretaña, la Unión Soviética y los Estados Unidos no se hubieran unido en el momento preciso contra el Tercer Reich y no hubieran hecho funcionar el equilibrio mundial del poder que estaba latente, el plan de Hitler hubiera podido ser menos fantástico de lo que parece retrospectivamente.

Deben existir tres condiciones para prestar realidad al patrón del universalismo. El Estado que persigue el dominio universal debe poseer una aplastante superioridad, especialmente en el terreno militar. Debe ser portador de una ideología que le dé el ímpetu necesario y la suficiente confianza en sí mismo para realizar su misión mundial. Esta tarea se facilitará si su ideología tiene un alcance potencialmente universal. Finalmente, la potencia dominante debe tener a su disposición los medios técnicos de organización que se requieren, no sólo para conquistar un imperio mundial, sino para conservarlo unido.

Todas estas condiciones poseían los Estados universales de la Antigüedad. En la Edad Media, la Cristiandad encontró una barrera en la resistencia espiritual y material del mundo islámico. Como lo probó el Sacro Imperio Romano, el Estado cristiano medieval carecía inclusive del equipo técnico que hubiera sido necesario para unir efectivamente áreas mucho más pequeñas que las de un Estado mundial.

En los tiempos modernos, los Estados europeos establecieron imperios de ultramar en territorios indefensos contra la superioridad material de las potencias industriales y su equipo militar y técnico. Ninguna de estas potencias industrializadas y su equipo militar y técnico. Ninguna de estas potencias, no obstante, era lo bastante fuerte como para imponer su dominio sobre las demás naciones europeas por más de un corto período de tiempo. Tanto Napoleón como Hitler fueron vencidos por el ataque combinado de aplastantes coaliciones y del nacionalismo antiimperialista que ellos mismos habían emplazado contra sus "nuevos" órdenes.

Desde la segunda Guerra Mundial, el patrón del universalismo ha vuelto a entrar en el reino de la política práctica. En los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, el mundo se enfrenta con dos aglomeraciones de poder de fuerza aplastante. Ambas poseen armas atómicas y los demás medios de destrucción en masa que son las super-armas de mediados del siglo XX. Cada una de ellas sostiene valores e ideologías que no sólo les parecen de validez universal, sino que atraen a millones de personas fuera de sus propios territorios y esferas de influencia. Estos credos rivalizan en intensidad con las ideologías y las lealtades que crea el nacionalismo. En cualquier caso, la amenaza del empleo, o el empleo efectivo, de los medios de exterminio en masa puede tener un efecto desintegrador que puede compararse sólo con el de la influencia de la civilización occidental en una organización social nativa en Africa, América o Asia.

Finalmente, la rebelión contra semejante imperio mundial no sería tan fácil como lo fue en los días de los sátrapas persas, de los procónsules romanos o de los reyes títeres de Napoleón. El telégrafo y la radio aseguran la rápida transmisión de las noticias. La prensa y la radio ponen a la disposición medios para mantener el control del gobierno sobre la opinión pública. Las unidades motorizadas y el aeroplano hace más factible que nunca antes el control efectivo sobre continentes enteros. Así, por un tiempo, el patrón del Estado universal puede ofrecer una vez más la síntesis de las contradicciones de un mundo uncido al carro del poder.

NOTAS

1/ Véase p. 39.

2/ Véase p. 94 y p. 307

3/ Véase p. 563 ss.

4/ Véase pp. 114 ss.

LA ESTRATEGIA POLITICA : INSTRUMENTOS

ACCIONES Y OBJETIVOS

REFORMA Y CAMBIO POLITICO

Estrategia y Tácticas de la Reforma:

Fabianismo, Blitzkrieg y Violencia

Las revoluciones son raras. La reforma tal vez sea aún más rara. Y ninguna de las dos es necesaria. Los países pueden sencillamente estancarse o pueden cambiar en formas que puedan no llamarse ni revolución ni reforma. Aunque la línea que separa a ambas no sea muy clara, ellas pueden distinguirse por conceptos de la rapidez, la amplitud y la dirección del cambio en los sistemas políticos y sociales. Una revolución involucra cambio rápido, completo y violento de valores, estructura social, instituciones políticas, políticas gubernamentales y la dirección político-social. Mientras más completos sean estos cambios, más total será la revolución. Una revolución "grande" o "social" significa cambios grandes en todos los componentes del sistema social y político. Cambios que sean limitados en amplitud y moderados en ritmo, en dirección, en política y en instituciones políticas puede, a su vez, ser clasificada como reforma. Sin embargo no todos los cambios moderados son reformas. El concepto de reforma implica algo sobre la dirección del cambio así como algo sobre su amplitud y ritmo. Una reforma, según dice Hirschman, es un cambio en el que "el poder de los grupos hasta ahora privilegiados es controlado, y la posición económica y el status social de los grupos subprivilegiados se mejora como consecuencia." Significa un cambio en la dirección de una mayor igualdad social, económica o política; una ampliación de la participación dentro de la sociedad y en la política. Los cambios moderados en la dirección opuesta deben llamarse mejor "consolidaciones" que reformas.

El camino del reformista es arduo. En tres sentidos sus problemas son más difíciles que los del revolucionario. Primero, el tiene que luchar en una guerra de dos frentes contra conservadores revolucionarios. Para tener éxito, él tendrá que entrar en una guerra de varios frentes con multiplicidad de participantes en la que sus enemigos en un frente serán sus aliados en el otro. La meta del revolucionario es polarizar la política, y por consiguiente él trata de simplificar, dramatizar y amalgamar los hechos políticos en una sola y clara dicotomía entre las fuerzas de "progreso" y las de la "reacción". Este trata de consolidar brechas mientras que el reformista debe tratar de diversificar y desasociar las brechas.

El revolucionario promueve la rigidez en la política mientras que el reformista promueve fluidez y adaptabilidad. El revolucionario tiene que poder separar las fuerzas sociales, el reformista tiene que manejarlas. El reformista por consiguiente, requiere un orden mucho más elevado de habilidad política de lo que requiere el revolucionario. La reforma es rara porque el talento político necesario para hacerla una realidad es muy raro. Un revolucionario con éxito no necesita ser un político maestro; un reformista con éxito siempre lo es.

El reformista tiene que ser no solamente más adepto en el manejo de las fuerzas sociales que el revolucionario, sino que también tiene que ser más refinado en el control del cambio social. El busca algún cambio pero no cambio total, cambio gradual pero no cambio convulsivo. El revolucionario tiene cierto interés en cualquier tipo de cambio y de desorden. Podemos presumir que cualquier cosa que desorganice el status quo es de algún valor para él. El reformista tiene que ser mucho más selectivo y discerniente. Tiene que dedicar mucha más atención a los métodos, las técnicas y el tiempo de los cambios que el revolucionario. Como el revolucionario, él está preocupado con la relación entre los tipos del cambio, pero las consecuencias de estas relaciones serán de mucho más significado para el reformista que para el revolucionario.

Finalmente, el problema de prioridades y selecciones entre los tipos de reforma es mucho más agudo para el reformista que para el revolucionario. El revolucionario busca primero la expansión de la participación política; las fuerzas políticamente importantes que resulten serán entonces empleadas para generar cambios en la estructura social y económica. El conservador opone tanto la reforma socio-económica como la participación política ampliada. El reformista tiene que equilibrar ambas metas. Las medidas para promover la igualdad socio-económica generalmente requieren la concentración del poder; medidas para promover igualdad política y la expansión del poder. Estas metas no son inherentemente contradictorias, pero según sugieren las experiencias de los monarcas modernos, una centralización demasiado grande del poder en instituciones inherentemente incapaces de ampliar el poder puede llevar al sistema político por un callejón sin salida. El reformista, pues, tiene que equilibrar los cambios en la estructura socio-económica contra los cambios en las instituciones políticas y casar una con la

otra de forma que ninguna quede obstaculizada. La dirección e instituciones que faciliten un tipo de reforma tal vez sean menos capaces de darla en el otro caso. El reformista militar -- Mustafá Kemal, Gamal Abdel Nasser, Ayub Khan -- tiene por ejemplo, mucho más éxito al promover cambios sociales y económicos que al organizar la participación de grupos nuevos en el sistema político. El líder de un partido Social Democrático o Democrático Cristiano -- Betancourt, Belaúnde, Frei -- por otro lado, podrá mucho mejor identificar con el sistema político a grupos anteriormente marginados que generar cambios sociales y económicos.

En teoría hay dos estrategias grandes abiertas al reformista que desea generar un número grande de cambios en la estructura política y social y en las instituciones políticas. Una estrategia lo llevaría a hacer conocer sus metas a buen tiempo y tratar de conseguir tantas de ellas como puede en la esperanza de obtener todo lo posible. La estrategia alternativa consiste en esconder sus metas separando las reformas unas de otras y presionar para conseguir un cambio cada vez. La primera es de un enfoque tipo blitzkrieg o de "raíz"; la segunda es un enfoque Fabiano o de "rama". En distintas ocasiones en la historia, los reformistas han ensayado ambos métodos. Los resultados de sus esfuerzos sugieren que para la mayoría de los países sometidos a las divisiones y disensiones de la modernización, el método de reforma más efectivo es la combinación de la estrategia Fabiana con la táctica blitzkrieg. Para conseguir sus metas el reformista debe separar y aislar un hecho del otro, pero habiendo hecho esto, cuando el tiempo esté maduro, debe disponer de cada asunto lo más rápidamente posible, sacándolo de la agenda política antes de que sus enemigos puedan mobilizar sus fuerzas. La habilidad para conseguir esta mezcla exacta de Fabianismo y blitzkrieg es una buena prueba de la habilidad política del reformista.

Si se trata de un programa de reforma general, uno puede defender lógicamente la estrategia tipo blitzkrieg. ¿Por qué no va el reformista a explicar bien sus demandas totales inmediatamente, levantar y movilizar los grupos que favorecen el cambio, y mediante un proceso de conflicto político y negociación política aceptar todo lo que el equilibrio entre las fuerzas de cambio y las conservadoras le permitan? Si él pide 100

por ciento de lo que el quiere, ¿no recibirá él por lo menos un 60 por ciento? O, aún más, si él pide 150 por ciento de lo que quiere, ¿no podrá él tener casi todo lo que él realmente esperaba conseguir? ¿No es ésta una estrategia general que se observa en negociaciones diplomáticas entre estados, en las relaciones obrero-patronales y en los procesos de política presupuestaria?

La respuesta a estas preguntas en lo que respecta a la reforma en una sociedad moderna es, en general, negativa. La estrategia total o de blitzkrieg es efectiva solamente si las partes en el proceso son relativamente incambiables o sea, si la estructura de la parte negociante es altamente estable. La presencia de la reforma dentro de un país moderno, sin embargo, es estructurar la situación de modo de influenciar a los participantes dentro de la arena política. La naturaleza de las demandas y la naturaleza de los problemas formulados por el reformista, da forma a los aliados y a los enemigos que juegan papeles en el proceso político. El problema para el reformista es de no abrumar ni a un solo enemigo con una lista agotadora de demandas, sino tratar de disminuir su oposición presentándole una lista limitada de demandas. El reformista que trata de hacerlo todo de una vez termina consiguiendo muy poco o nada. José II y Kuang Hsu son casos perfectos de esto. Ambos trataron simultáneamente de empujar un gran número de reformas en una serie de diversos frentes a fin de cambiar totalmente el orden tradicional existente. Fracasaron en sus esfuerzos porque, al tratar de conseguir tanto, movilizaron a muchos enemigos. Casi todos los grupos sociales y las fuerzas políticas con algo en juego en la sociedad existente se sintieron amenazados; el blitzkrieg o ataque total sencillamente sirvió para alertarlos para activar su oposición. Esta es la razón por la cual la reforma total, en el sentido de una "revolución desde arriba" dramática y rápida, nunca tiene éxito. Moviliza hacia la política a grupos equivocados, en el momento equivocado, que luchan por conquistas equivocadas.

Los fracasos de José II y Kuang Hsu contrastan agudamente con la estrategia Fabiana empleada por Mustafá Kemal en los primeros días de la República Turca. Kemal confrontó casi todos los problemas habituales de la modernización: la definición de la comunidad nacional, la creación de una organización política secular moderna, la inauguración de reformas sociales y culturales y el fomento del desarrollo económico. En vez de tratar de resolver todos estos problemas simultáneamente, sin embargo, Kemal cuidadosamente separó uno del otro y así ganó la aceptación y hasta el apoyo para una reforma por parte de aquéllos que lo hubieran opuesto en otras reformas. El orden en el que se atacaron los problemas fue de ir de aquéllos en que Kemal tenía el mayor apoyo hacia aquéllos donde él generaba la mayor controversia. Fue necesario darle la primera prioridad a la definición de la comunidad nacional y a la delimitación de las fronteras étnicas y territoriales del estado. Una vez que se hubo establecido una comunidad étnica relativamente homogénea, el próximo paso fue -- como lo fue también en las revoluciones de México, Rusia y China -- crear instituciones políticas modernas y efectivas para ejercer autoridad. Fue entonces posible para aquéllos que tenían el control trabajar mediante las instituciones para imponer reformas religiosas, sociales, culturales y legales en la sociedad. Una vez que las costumbres y formas tradicionales habían quedado debilitadas o eliminadas, el camino estaba abierto para la industrialización y el desarrollo económico. El crecimiento económico, en breve, requería modernización cultural; la modernización cultural requería autoridad política efectiva; la autoridad política efectiva necesitaba raíces en una comunidad nacional homogénea. Las secuencias en las que muchos países han atacado los problemas de modernización han sido productos de accidentes y de la historia. La secuencia de cambio en Turquía, sin embargo, fue planificada conscientemente por Kemal, y este patrón de unidad-autoridad-igualdad es la secuencia de modernización más efectiva de todas.

El éxito de Kemal para lograr estas reformas dependía de su habilidad para tratar con cada una de ellas separadamente y para sugerir que al mismo tiempo que él manejaba una, no tenía intención de atacar las demás. Su gran plan y propósito final él se lo guardaba para sí. La primera necesidad era crear un estado nacional turco en Anatolia surgido del derrumbamiento del Imperio Ottoman. En su lucha para definir la comunidad nacional, Kemal cuidadosamente divorció el problema de una nación-estado turca limitada, integral y homogénea, del tipo de autoridad política que existiría en ese estado. Entre 1920 y 1922 el sultán se quedó en Constantinopla mientras que el movimiento nacionalista, bajo la dirección de Kemal, fue ganando fuerza en el interior. Por sus batallas exitosas contra los armenios, los franceses y los griegos, Kemal logró levantar un gran número de secuaces. El sultán y el sultanado, sin embargo, seguían manteniendo un apoyo popular amplio y gran simpatía. Kemal por consiguiente, separó la lucha por un estado nacional de la oposición al sultanado. En vez, él proclamó como una de las metas del movimiento nacionalista, la liberación del sultán del control de las fuerzas inglesas y francesas que habían ocupado Constantinopla. Atacó a los ministros del sultán por su colaboración con los extranjeros pero no al sultán mismo. Según dijo Kemal después, "escogimos al gabinete de Ferid Pasha solamente como nuestro blanco y pretendimos que no sabíamos nada de la complicidad del Padishah (Sultán). Nuestra teoría era que el Soberano había sido engañado por el Gabinete y que él mismo estaba en ignorancia total de lo que estaba sucediendo". Por este medio Kemal pudo aliar a la causa nacionalista a aquellos conservadores que todavía le tenían lealtad a la autoridad tradicional del sultán.

Una vez que la victoria nacionalista estuvo asegurada, Kemal dió su atención al problema de la organización política del nuevo estado. Los nacionalistas habían declarado anteriormente su lealtad al soberano, pero al mismo tiempo también habían proclamado la soberanía del pueblo. Y así como él había separado previamente el problema nacional del problema político, ahora Kemal se preocupó de separar el problema político del problema religioso. El soberano Ottoman combinaba la autoridad política del sultán con la función religiosa del califa. Kemal sabía que habría una seria oposición si se tocaba esta última función, pues le daba a Turquía un prestigio especial entre las

naciones islámicas. "Si perdemos el Califato", observó un periódico en noviembre de 1923," el Estado de Turquía, con sus cinco o diez millones de habitantes, perdería toda importancia en el Mundo del Islám y ante los ojos de los políticos europeos volveríamos para atrás con el rango de un estado pequeño e insignificante". Consciente de la fuerza de los sentimientos religiosos que tenía el califato, Kemal en esta fase de su reforma se limitó a la eliminación de los elementos políticos de la autoridad tradicional. En noviembre de 1922 la Gran Asamblea Nacional abolió el sultanado, pero dispuso que el califato se continuara con un miembro de la casa reinante Ottoman que fuera escogido por la Asamblea. El siguiente verano se organizó el Partido de la República Popular y se eligió una nueva asamblea nacional. Poco tiempo después, en octubre de 1923, la capital del país fue trasladada de Istambul -- con sus múltiples asociaciones con el imperio Ottoman y con el pasado bizantino -- a la ciudad de Ankara en el centro del corazón de la Anatolia. Unas semanas más tarde la asamblea nacional completó la tarea de la reconstrucción política proclamando oficialmente a Turquía como república y disponiendo la elección de un presidente por la asamblea. Mediante esta serie de pasos bien calculados las instituciones políticas del reinado Ottoman fueron reemplazadas por estructuras políticas modernas de un partido nacionalista republicano secular.

Habiéndose ya fundado la base política de esta nueva sociedad, Kemal pasó al problema de la reforma religiosa y cultural. El apoyo para estas reformas vendría primordialmente de la élite intelectual burocrática, modernizada y orientada hacia el Occidente. Las principales fuentes de oposición serían la burocracia religiosa y especialmente, los campesinos. Para llevar a cabo las reformas sociales y culturales que se deseaban, sería necesario asegurar la pasividad y relativa indiferencia de estos últimos. Por consiguiente, Kemal cuidadosamente divorció esta fase de sus reformas de cualquier esfuerzo sobre desarrollo económico y cambio que pudiera estimular la conciencia política y la actividad de los campesinos. En enero de 1924 Kemal inauguró la fase de secularización y dos meses después persuadió a la asamblea nacional de abolir

el califato y los ministerios religiosos, exilar a los miembros de la casa Otomana, cerrar las escuelas y universidades religiosas que eran separadas, y así unificar la educación pública, así como abolir los tribunales religiosos especiales que aplicaban la ley islámica. Para reemplazar la ley islámica, se nombró una comisión para redactar un nuevo código y a principios de 1926 la asamblea aprobó su recomendación para una adaptación del código civil suizo. Se introdujeron también nuevos códigos de derecho criminal, marítimo y comercial y nuevos procedimientos civiles y criminales así como un nuevo sistema judicial. En 1925 Kemal lanzó su campaña contra el fez como símbolo de tradicionalismo religioso, y se prohibió su uso. También en 1925 se abolió el viejo calendario adoptándose en vez el calendario Gregoriano. En 1928 se desasoció oficialmente a Islam como la religión estatal y en el otoño de ese mismo año se hizo el cambio de la escritura árabe a la romana. Esta última reforma era de importancia fundamental: hacía virtualmente imposible que las nuevas generaciones educadas en la escritura romana tuvieran acceso al gran volumen de literatura tradicional; se fomenta el aprendizaje de idiomas europeos y así se mejoraba enormemente el problema para disminuir el analfabetismo.

El logro de estas reformas sociales a fines de la década de 1920 preparó el camino para un énfasis en desarrollo económico en la década del 30. Se proclamó una política de control estatal y se adoptó un plan quinquenal en 1934. Durante toda la década se puso mucho énfasis en el desarrollo económico particularmente en las industrias de textiles, hierro y acero, papel, vidrio y cerámica. Entre 1929 y 1938, el ingreso nacional aumentó 44%, el ingreso per capita en 30%, la producción minera en 132% y la industria hizo todavía mayores progresos".

El orden de las reformas -- nacional, político, social y económico -- reflejó una estrategia consciente por parte de Kemal. En abril de 1923 Kemal había publicado un manifiesto para el Partido Republicano Popular que recalca las reformas políticas que él estaba tratando de ejecutar: la abolición del sultanado, soberanía popular, gobierno representativo y reformas fiscales y administrativas. Comentando sobre ese programa en 1927 después de que se habían introducido la mayoría de sus reformas sociales y religiosas, Kemal articuló su estrategia claramente de tratar solamente una cosa cada vez, mientras se mantenía un velo discreto sobre sus objetivos a largo plazo.

El programa de 1923, dijo él, "contenía esencialmente todo lo que habíamos logrado hasta esa fecha. Había, sin embargo, algunas cuestiones importantes y vitales que no se habían incluido en este programa, tales como, por ejemplo, la proclamación de la república, la abolición del Califato, la supresión del Ministerio de Educación y el de las Medressas (escuelas clericales) y Tekkas (órdenes religiosas) y la introducción del sombrero.

"Yo sostenía la opinión de que no era apropiado entregar a las manos de hombres ignorantes y reaccionarios los medios para envenenar a toda la nación introduciendo estos asuntos en el programa antes de que hubiera llegado la hora para hacerlo, porque yo estaba completamente seguro que estas cuestiones se solucionarían en el momento adecuado y que el pueblo estaría satisfecho".

Tratando con cada grupo de problemas separadamente, Kemal disminuyó la oposición a cada una de sus reformas. Los enemigos de una reforma estaban separados de sus aliados en potencia que oponían otras reformas. "Aquéllos a quienes el Gazi quería destruir", observa muy claramente Frey, "él aislaría primero".

Una estrategia Fabiana de aislar un número de problemas de otros tiende así a disminuir la oposición que el reformista confronta en cualquier momento particular. Consideraciones similares llevan al reformista a emplear tácticas de blitzkrieg al manejar cada asunto individual o variedad de asuntos. El problema es entonces promulgar y ejecutar legislación que involucre una política específica de reforma. La celeridad y la sorpresa -- esos dos antiguos principios de guerra -- se vuelven aquí necesidades tácticas. La cantidad existente de poder en el sistema político está generalmente concentrado en las manos del líder de la reforma. Lo que él necesita, pues, es empujar sus reformas antes que la oposición pueda movilizar a sus partidarios, ampliar el número de participantes y la cantidad de poder en el sistema y así impedir los cambios. "Tanto la experiencia como la razón", observaba Richelieu, "hacen evidente que lo que se presenta súbitamente casi siempre asombra de tal manera que lo priva a uno de los medios para oponerlo, mientras que si un plan se ejecuta lenta y gradualmente, su revelación puede crear la impresión de que está solamente en proyecto y no llegará necesariamente a ser ejecutado."

La desegregación racial más rápida y más exitosa en los Estados Unidos, han observado algunos, ocurrió frecuentemente cuando aquéllos en el poder presentaron políticas irreversibles y firmes sin mucha preparación anterior. Tales políticas trajeron cambios efectivos en el comportamiento sin tratar de alterar actitudes ni valores. Los cambios en estos últimos, sin embargo, generalmente siguen a los cambios en el comportamiento. Un enfoque más gradual a la desegregación, por otra parte, no aumentó la probabilidad de su aceptación entre aquéllos de la comunidad opuestos a la integración. "La oportunidad y el momento para la preparación del público para el cambio no está necesariamente relacionada a la "efectividad" y a la "suavidad" del cambio. Un intervalo de tiempo para el cambio puede utilizarse no sólo para una preparación positiva sino que puede usarse también como oportunidad para movilizar una abierta resistencia al cambio".

Nuevamente Mustafá Kemal demuestra la efectividad de la táctica de blitzkrieg sobre problemas individuales. De forma general, al introducir sus reformas, él tenía primero debates sobre el problema, tratando de sondear en forma cautelosa las actitudes de grupos diferentes. Luego hacía que sus ayudantes prepararan secretamente un plan de reforma. Después se les mostraba el plan a los líderes políticos y de la sociedad y se buscaba su apoyo. En el momento políticamente más propicio, Kemal entonces anunciaba dramáticamente la necesidad de esa reforma al partido y a la asamblea nacional, develaba su plan para el cambio y pedía su aprobación inmediata. La legislación para ejecutar la reforma se pasaba rápidamente en la asamblea antes de que la oposición pudiera reclutar sus fuerzas y preparar un contraataque. Por ejemplo, los planes para la proclamación de la República de Turquía, fueron ejecutados por Kemal y unos cuantos de sus asesores más cercanos durante el verano de 1923. El anuncio de su idea revolucionaria, "completamente contraria a las tradiciones del estado musulmán", causó una tremenda "conmoción, tanto en la prensa de Istanbul como en los salones del Parlamento, donde no había existido jamás ningún movimiento serio en pro de la república. Kemal comprendió que si se abría un debate sobre el asunto sería fatal. "La República tiene que empujarse por otros medios antes de que la Oposición tenga tiempo de unificarse". En aquel momento, varios grupos querían la continuación del gobierno tradicional, el establecimiento de un monarca constitucional con o sin el Califa como monarca, o una democracia parlamentaria multipartita.

Para asegurarse de la aprobación de la República antes de que estos grupos pudieran combinar su oposición, Kemal ingenió una crisis ministerial, hundió al gobierno en una anarquía ficticia durante varios días y después dramáticamente presentó el cambio constitucional propuesto ante la junta del partido y la asamblea, los cuales poco podían hacer sino aprobarlo a pesar del resentimiento y la oposición tácita de muchos de sus miembros.

Kemal empleó tácticas similares al forzar otras reformas. En enero de 1924, por ejemplo, Kemal determinó que había llegado el momento de abolir el Califato. Invitó a los altos líderes del gobierno para salir en maniobras militares con él, en cuyo momento se aseguró de su acuerdo a esta propuesta, a la abolición del Ministerio de Seriat y a los cambios en la educación religiosa. Entre los que asistieron a la conferencia se hallaban directores de los principales periódicos quienes estuvieron encerrados con el Presidente durante dos días y en ese tiempo él los persuadió de que comenzaran a atacar al gobierno por su inacción en el problema del califato. Escasamente un mes después, el 10 de marzo, Kemal presentó sus propuestas en un discurso de apertura a la Gran Asamblea Nacional, aduciendo que los cambios eran necesarios para salvaguardar la república, para unificar el sistema nacional de educación y para purificar y elevar la fe islámica. Aquí nuevamente la oposición conservadora y religiosa no tuvo tiempo para actuar: la legislación para lograr los objetivos del Gazi fue aprobada el 3 de marzo.

Otros reformistas modernos han duplicado las tácticas de Kemal a veces conscientemente. En Pakistán, por ejemplo, Ayub Khan trató en muchos sentidos de copiar el modelo de Mustafá Kemal y, en particular, imitó su patrón de reforma tipo blitzkrieg. "Cuando él confronta un problema", escribió un observador, "él nombra una comisión de expertos para que busquen una solución, y una vez que ésta informa, él ejecuta la solución con rapidez".

Tal fue la táctica empleada, por ejemplo, en 1958 para forzar la reforma agraria. Se preparó la legislación por una comisión de estudio y cinco días después de informar la comisión, la legislación pasó a ser ley.

Según sugiere esta disertación sobre las tácticas blitzkrieg y la estrategia Fabiana, el problema clave para el reformista concierne el ritmo y el orden de la movilización de nuevos grupos en la política. El reformista tiene que tratar de controlar y guiar este proceso para cerciorarse cada vez y sobre cada problema de que sus partidarios serán más fuertes que sus enemigos. Tanto el revolucionario como el conservador, por otra parte, funcionan bajo mucha menos restricción al movilizar nuevos participantes políticos. La revolución es en sí misma el proceso de movilizar en la política a grupos anteriormente excluidos que vayan contra la estructura de instituciones políticas, sociales y económicas existentes. Es evidente que en ciertas circunstancias la movilización limitada que es necesaria para la reforma podría transformarse en la movilización general que es la esencia de la revolución. Al mismo tiempo, sin embargo, la movilización podría amenazar al reformista desde el lado conservador. Puesto que las reformas involucran movimientos hacia una mayor igualdad social, económica y política, están necesariamente opuestas por los "intereses creados" que se benefician de las desigualdades en el orden existente. Superar estos intereses le presenta muchas dificultades al reformista, pero éstas pueden generalmente vencerse siempre y cuando los intereses creados no puedan movilizar suficientes grupos apáticos hacia la política de su lado. Tales grupos generalmente tienen poco en juego en el orden existente, y muchas veces hasta se beneficiarían de las reformas propuestas. Tienen en juego algo simbólico dentro de la sociedad existente, sin embargo, y sus valores y actitudes son frecuentemente altamente conservadores y resistentes al cambio. Pueden estar identificados con instituciones sociales y religiosas cuyas reformas les redundarían en beneficio. Es esto precisamente lo que hace la tarea del reformista tan difícil. Como dijo ya Machiavelli:

"No hay nada más difícil de llevar a cabo, ni más dudoso de éxito, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Porque el reformista tiene enemigos en todos aquéllos que se benefician del antiguo orden, y solamente defensores tibios en aquéllos que podrían beneficiar de un orden nuevo; esta tibieza generándose en parte del temor de sus adversarios que tienen leyes a su favor; y en parte por la incredulidad de la humanidad, que no cree realmente en nada nuevo hasta que lo haya experimentado. Así pues, surge que en cada oportunidad para atacar al reformista, sus enemigos lo hagan con el celo de guerrilleros, mientras que los otros solamente lo defiendan a medias, de modo que entre ambos lados él corre gran peligro."

La dialéctica del cambio es tal que las propuestas de reforma frecuentemente activan a grupos anteriormente apáticos que ahora ven amenazados sus importantes intereses. En cierto sentido, la resurgencia de la aristocracia contra el surgimiento de la clase media en la última parte del siglo XVIII fue un movimiento de este tipo. También lo fue el llamado "backlash" (reacción) en el siglo XX de grupos de blancos de la clase baja contra el surgimiento de los negros en los Estados Unidos. Estos acontecimientos tienden a dividir la política y socavar la posición del reformista. La combinación de la estrategia Fabiana y la táctica de blitzkrieg está diseñada a reducir este peligro y disminuir la probabilidad de que los oponentes de la reforma tengan el incentivo o la capacidad de movilizar las masas contra el cambio. La movilización de las masas para la acción política antes de la modernización de sus valores y actitudes constituye el mayor obstáculo al reformista. La movilización competitiva de las masas tanto por grupos revolucionarios como conservadores tiende también, naturalmente, a polarizar la política y así disminuir su apoyo al reformista. No importa quién gane esta lucha, el reformista no podrá beneficiar de ella. Los comunistas alemanes estuvieron abiertamente equivocados cuando en 1932 pronosticaron confiadamente "Nach Hitler kommen wir"; no estaban tan equivocados, sin embargo en dirigir sus ataques contra el centro y así crear una alternativa de "Hitler o nosotros".

Los efectos de una mayor participación política varían de una situación a otra. En la Turquía de Kemal, la actividad política estaba mayormente limitada a los grupos de la élite urbana y burocrática. Dentro de este círculo estrecho de la política, los elementos modernizantes en el ejército y en el servicio civil podían ejercitar una influencia preponderante. Por consiguiente, los intereses de reforma iban en contra a los intereses de una participación política más amplia. La ampliación de la participación política hubiera traído a grupos más conservadores a la política y hubiera cambiado el equilibrio contra los reformistas. A la larga, en la década de 1950, esto fue precisamente lo que ocurrió, pero ya entonces los cimientos del estado Kemalista eran tan fuertes que solamente eran posibles movimientos insignificantes hacia la dirección tradicional. Previendo este peligro en la década de 1920, sin embargo, Kemal hizo muy poco para ampliar la participación política. Ciertamente, como dice Frey: "La esencia de la Revolución Atatürk es que explotó la bifurcación de las comunicaciones que existía en la sociedad turca en vez de lamentarse o atacarla inmediatamente, como un número de otros movimientos nacionalistas han hecho... La falta de comunicación entre la élite y la

masa fue un factor vital que él usó para simplificar su tarea e igualarla a sus recursos". Existía en Turquía una gran tensión entre el querer lograr igualdad social y económica por un lado, y el logro de la igualdad política por el otro. El progreso hacia lo primero dependía de la limitación de lo segundo, y fue precisamente esta función la que llevó a cabo el sistema político de un solo partido que existía en Turquía durante la Segunda Guerra Mundial. El cambio hacia un sistema competitivo de partido después de la Segunda Guerra Mundial, a su vez, amplió la participación política e hizo a la política más democrática, pero también retardó -- y en algunas regiones aún invirtió -- el proceso de reforma socio-económico. La situación que han confrontado los reformistas en muchos países de la América Latina era completamente opuesta a la que confrontaba Kemal. En estos países, la política estaba "del lado derecho", y la arena política estaba dominada por grupos conservadores y oligarcas. Por consiguiente, la reforma socio-económica estaba asociada con la ampliación de la participación política en vez de con su limitación. La acumulación de problemas y brechas hacía a la política en la América Latina más intensa y más violenta que en Turquía y hacía a la revolución social parecer mucho más inminente. En Turquía el reformista podía crear instituciones políticas y promover cambio social y económico sin ampliar la participación política. En la América Latina, sin embargo, la ampliación de la participación política no era un freno al cambio social sino un requisito para ese cambio. Por consiguiente, en la América Latina los conservadores parecían más reaccionarios porque ellos oponían ambas cosas, mientras que el reformista parecía más revolucionario (amenazando a los conservadores) porque él tenía que apoyar a los dos.

En ninguna sociedad pueden darse reformas sociales, económicas o políticas, sin violencia o sin la probabilidad inminente de violencia. Relativamente descentralizada y espontánea, la violencia es un medio común mediante el cual los grupos desaventajados llaman la atención a sus necesidades y a sus demandas de reformas. Los participantes activos de tal violencia están generalmente alejados de los centros del poder, pero tal violencia puede utilizarse con efectividad por los reformistas para empujar aquellas medidas que de otras forma serían imposibles. Tal violencia, ciertamente, podrá ser alentada por líderes que están completamente dedicados a trabajar dentro del sistema existente y que miran la violencia como un estímulo obligatorio para obtener reformas dentro de ese sistema.

La historia de la reforma en los Estados Unidos -- desde los Jeffersonianos hasta los abolicionistas, populistas, el movimiento obrero y el movimiento en pro de los derechos civiles -- está lleno de ejemplos de violencia y otras formas de desorden que ayudaron a causar cambios en la política gubernamental. En Inglaterra al comienzo de los años 1830, motines y otros tipos de violencia jugaron un papel importante para consolidar el apoyo de los Whig para el Acta de Reforma de 1832. En la India en la década de 1950 grupos de la clase media emplearon motines, manifestaciones, satyagrahas y otras formas de protesta en masa (generalmente acompañada de violencia) para conseguir concesiones del gobierno.

En países en vías de modernización, tal vez la forma más significativa de actividad para promover reforma, (ilegal y generalmente violenta) es la invasión de la tierra. Por muchas razones que veremos más adelante, la reforma agraria es de importancia crucial en el mantenimiento de la estabilidad política. El logro de tal reforma, sin embargo, frecuentemente requiere la interrupción de la estabilidad. En Colombia a fines de los años 1920 y comienzos de los 30, por ejemplo, los campesinos comenzaron a ocupar tierras particulares. Se apoderaron totalmente de muchas haciendas y las transformaron en cooperativas manejadas con la ayuda de funcionarios comunistas. Los terratenientes insistieron con la policía y el ejército para restaurar sus derechos a la propiedad. El gobierno, sin embargo, rehusó meterse en la contienda de estas luchas locales a ninguno de los dos lados, y en vez de eso se aprovechó de la violencia rural para forzar en el parlamento -- que como todos los parlamentos en países en vía de modernización estaba dominado por terratenientes -- una ley de reforma agraria que legalizaba las invasiones y hacía los derechos de propiedad depender de un desarrollo activo de la tierra. Más o menos de la misma forma, en el Perú las invasiones de tierras que ocurrieron en 1963 durante la elección del gobierno de Belaúnde, dieron el impulso necesario para conseguir apoyo por las medidas de reforma que ese gobierno promovía. En ambos casos, sin embargo, la violencia descentralizada coincidió con la presencia en el poder de una administración que apoyaba las reformas, como sucedió en los Estados Unidos con la violencia a causa de los derechos civiles a mediados de 1960. En casi todas las sociedades, la paz cívica es imposible sin alguna reforma y la reforma es imposible sin alguna violencia.

La violencia es efectiva para promover la reforma hasta el punto en que aparezca indicar que grupos nuevos, utilizando nuevas técnicas políticas, se están movilizandoo para entrar en política. Además, la efectividad de la violencia depende de la existencia de políticas alternativas, la ejecución de las cuales pueden disminuir el desorden. Si la violencia aparece ser una respuesta a una situación general y de tener metas difusas o inciertas, no tendrá mucho valor para promover la reforma. Para ésta, tanto los reformistas como los conservadores tienen que percibir la violencia como relacionada directamente a la acción en un asunto de política particular. La violencia, entonces, cambia el debate de los méritos de la reforma a la necesidad de orden público. El caso para la reforma, nunca es tan fuerte como cuando se protege con términos de la necesidad de preservar la paz nacional. Su efecto entonces es de pasarse al lado de los reformistas conservadores interesados en el mantenimiento del orden. Desde los primeros días de Vargas en 1930, las élites del Brasil han citado esta frase: "Tenemos que hacer la revolución antes de que la haga el pueblo". Después de los motines en Birmingham en 1963, el Presidente Kennedy, en forma parecida, declaró que pasar su ley sobre los derechos civiles era necesario "para sacar la lucha de las calles y ponerla en los tribunales". Si no se pasa la ley, advertía Kennedy, esto nos llevará a "una lucha racial continúa, si no mayor, causando que el liderato de ambos lados pase de las manos de hombres sensatos y responsables hacia aquéllos que predicán el odio y la violencia". Predicciones como ésta, subrayada por la violencia y el desorden que existía, causó que aún los Republicanos y Demócratas conservadores apoyaran la legislación sobre los derechos civiles.

La efectividad de la violencia y el desorden para estimular la reforma, sin embargo, no se basa en su carácter inherente. No es la violencia per se sino el choque y la novedad que hay en el empleo de una técnica política nueva y desconocida lo que sirve para promover la reforma. Es el deseo demostrado de un grupo social de ir más lejos de los patrones de acción aceptados lo que dá ímpetu a sus demandas. Efectivamente, tal acción involucra la diversificación de las técnicas políticas y una amenaza a la organización y procedimientos políticos existentes. Los motines y la violencia, por ejemplo, eran fenómenos conocidos en Inglaterra a comienzos del siglo XIX. Lo que era nuevo, sin embargo, era la intensidad y la amplitud de la violencia en 1831. Al comentar sobre los motines de Nottingham y Derby, Melbourne observó que: "Esta violencia y estos ultrajes creo yo que no

tienen precedentes en este país; por lo menos yo no recuerdo haber nunca oído que se atacaran, saquearan e incendiaran las casas de campo en ninguna otra época de fermentación política". Fue la naturaleza sin precedentes de la violencia lo que llevó a Melbourne a la reforma. Así también en los Estados Unidos, las huelgas de brazos caídos en los años 30 y las de los "sentados" en 1960 eran tácticas nuevas cuya novedad subrayaba lo serio de las demandas de sindicalistas y negros. En Vietnam del Sur en 1963 los motines y las manifestaciones eran acontecimientos bien conocidos. La auto-inmolación de los monjes budistas, sin embargo, representó una dramática escalación en el nivel de violencia nacional que sin duda jugó un papel importantísimo para llevar a oficiales americanos y vietnamitas a decidir sobre la necesidad de un cambio de régimen.

Ha quedado plenamente comprobado que es la novedad de la técnica más que su carácter mismo lo que estimula la reforma y que el uso repetido de la técnica la hace perder valor. En 1963 los motines raciales en los Estados Unidos y las inmolariones de monjes en Vietnam ayudaron a producir profundos cambios en la política gubernamental y en el liderato político. Tres años después, acontecimientos similares ya no produjeron las mismas consecuencias. Lo que una vez había parecido una chocante desviación de la norma política, ahora parecía una táctica política convencional. En muchos sistemas políticos pretorianos, naturalmente, la violencia se vuelve una forma endémica de acción política y por consiguiente pierde completamente su capacidad para generar cambios importantes. Además, en sistemas no-pretorianos, pueden incorporarse formas nuevas o insólitas de protesta dentro del marco de la acción política legítima. Según ha observado Arthur Waskow: "Las tácticas de desorden para generar cambios, son generalmente inventadas por aquéllos que están "fuera" de un sistema particular u orden particular y quieren hacer un cambio para poder entrar. Al hacerlo, usan nuevas técnicas que para ellos son sensatas por su propia experiencia, pero que lucen desordenadas a las personas que piensan y actúan dentro del sistema. Los negros no fueron ciertamente los primeros en iniciar este proceso. Por ejemplo, en los siglos XVII y XVIII, los abogados y comerciantes urbanos que no conseguían que los políticos atendieran a sus quejas (y que no estaban bien representados en el Parlamento) utilizaban el mecanismo ilegal y desordenado de distribuir folletos políticos en contra del orden establecido. De

la misma forma, los trabajadores del siglo XIX que no podían conseguir que sus patronos o los legisladores atendieran sus demandas, utilizaron la sindicalización y la huelga -- que eran ilegales al principio -- para llamar la atención a sus quejas. En ambos campos, utilizando la política del desorden no solamente consiguieron que se les aceptara dentro del orden político y se les concedieran sus demandas inmediatamente, sino también hicieron que se aceptaran estas nuevas técnicas entre los métodos políticos autorizados y aprobados. En breve, el sistema de "orden" cambió también. Así, la "difamación criminal" de los folletos políticos fue entonces enaltecida como libertad de prensa, y la "conspiración criminal" de las huelgas se enaltecó en el sistema de sindicatos libres. Lo que se consideraba desorden en un siglo, se transformó en libertad en el próximo siglo bajo el derecho y la ley."

Una de las pruebas de la adaptabilidad de un sistema político, ciertamente, bien puede ser su habilidad para asimilar, moderar y legitimizar nuevas técnicas de acción política empleadas por grupos que hacen nuevas demandas al sistema.

La efectividad de la violencia o cualquier otra técnica novedosa para promover reformas puede también disminuir con su éxito al estimular tales reformas. Si el desorden y la violencia por parte de un grupo llevan al gobierno a hacer concesiones, la propensidad del grupo para recurrir al desorden y la violencia probablemente aumentará. El uso repetido de las mismas tácticas reduce su fuerza. Al mismo tiempo, el deseo del gobierno de hacer otras concesiones probablemente disminuirá. Por una parte, el gobierno sin duda habrá pensado que las reformas reducirían la violencia en vez de intensificarla y probablemente reaccionará con cólera cuando esto no sucede así. Además, el hecho de que se han hecho concesiones consideradas deseables y necesarias quiere decir que nueva violencia para obtener concesiones adicionales disminuye su legitimidad ya que se consideraría que está apoyando demandas "irresponsables" en vez de las que son "razonables". Por consiguiente, la situación se polariza, el gobierno cree que tiene que "poner límite" contra grupos "que han dio demasiado lejos", y los grupos que piensan que el gobierno los ha "traicionado" y no tienen "interés en cambios reales". Es aquí que el impacto de la reforma sobre las probabilidades de revolución se vuelve de significado decisivo.

LA REFORMA: ¿SUBSTITUTO O CATALIZADOR?

Al comienzo de los años 1960 la reforma social se volvió una meta explícita de la política americana. La Alianza para el Progreso comprendía la idea de que la reforma democrática llevaría a una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos en la América Latina y que esto sería un substituto para una revolución violenta. Las presiones para cambio social que se estaban acumulando en sociedades todavía dominadas por estrechos oligopolios, tendrían que ser aliviadas gradualmente, o de otra forma se desarrollarían hasta un punto en que estallarían súbitamente, abrumando y destruyendo la estructura entera de la sociedad. Una sucesión continua de cambios en pequeña escala en el liderato y en la política evitarían los cambios drásticos, rápidos y violentos en las instituciones, la estructura social y los valores que van siempre asociados con la revolución.

Este supuesto estaba bien fundado en la teoría política y la experiencia histórica. "la sucesión, la reforma programática y la revolución del palacio", dicen Lasswell y Kaplan, "funcionan como substitutos de una revolución social y política". Así también, Friedrich sugiere que "muchas pequeñas revoluciones evitan una grande; pues según varios factores del orden social quedan "revolucionados" por el funcionamiento del proceso político, las tensiones que harían necesario el "derrocamiento forzado" del orden político, quedan aliviadas al ser "canalizadas" en operaciones constructivas". De igual manera, R. Palmer en su obra en dos tomos sobre la Revolución Francesa dice lo siguiente: "No debe de considerarse ninguna revolución como inevitable. En el siglo XVIII pudo no haber habido revolución, si las altas clases reinantes hubieran hecho concesiones más sagaces y si las tendencias contrarias de tratar de ensalzar los antiguos valores aristocráticos no hubieran sido tan fuertes." Ciertamente ésta parece una proposición razonable. ¿Qué otra prueba de su validez se requiere que la frustración de las esperanzas marxistas en la Europa Occidental, según país tras país diluyó la dinamita revolucionaria de la revolución industrial por la extensión del sufragio, legislación para las fábricas, reconocimiento sindical, leyes sobre horas y salarios, seguro social e indemnización por desempleo?

Hay, sin embargo, una contraproposición. La reforma puede contribuir, dicen algunos, no a la estabilidad política sino a una inestabilidad y aún a la propia revolución. La reforma puede ser un catalizador de la revolución más que un sustituto de ella. Históricamente -- se ha señalado frecuentemente -- las grandes revoluciones han seguido períodos de reforma, no períodos de estancamiento y represión. El mismo hecho de que un régimen hace reformas y da concesiones, alienta demandas de mayores cambios que pueden irse multiplicando hasta llegar a un movimiento revolucionario. De Tocqueville, en su análisis de la Revolución Francesa, llegó a la famosa y muy citada conclusión que es opuesta a la de Palmer:

"El orden social derrocado por una revolución es casi siempre mejor que el que le ha precedido inmediatamente, y la experiencia nos enseña que, en general, el momento más peligroso para un gobierno malo es cuando empieza a tratar de enmendarse. Solamente un consumado arte de gobernar podrá permitirle a un Rey salvar su trono cuando, después de un largo período de opresión, él comienza a mejorar la suerte de sus súbditos... Las Reformas en Francia prepararon el terreno para la Revolución no tanto porque retiraban los obstáculos en su camino sino mucho más porque le enseñaron a la nación cómo se llevaba a cabo".

La teoría catalizadora es sin duda un punto de vista minoritario entre los pensadores americanos. El supuesto americano de que la reforma contribuye a la estabilidad política de la nación, sin embargo, contrasta abiertamente con la opinión opuesta, que predomina en el pensamiento americano sobre asuntos internacionales. Los americanos tienden a asumir que las concesiones producen resultados estabilizadores para hacer frente a las demandas nacionales, pero resultados no-estabilizadores frente a las exigencias de cambio en el ámbito internacional. Las clases pobres pueden apaciguarse, mientras que los gobiernos pobres lo que hacen es despertar. Las concesiones nacionales son buenas; éstas se llaman reformas. Las concesiones internacionales son malas; éstas se llaman pacificación. Aquí, nuevamente, parece que los supuestos americanos sobre política han sido conformados por la experiencia histórica y particularmente por el hecho de que la política nacional de Franklin Roosevelt funcionó, pero la política extranjera de Neville Chamberlain no funcionó. Evidentemente, sin embargo, tanto en la esfera nacional como en la internacional, ninguno de los dos supuestos sobre el cambio gradual es válido universalmente. Nacional e internacionalmente, en algunos casos el cambio gradual o reforma puede producir mayor estabilidad, mientras que en otros casos puede promover desorden y cambio fundamental violento.

TABLA 6.1 Actitudes hacia el cambio político

Actitud hacia la revolución	Supuestos sobre reforma en relación con la revolución	
	<u>Catalizador</u>	<u>Substituto</u>
A favor	Ortodoxo Revolucionario	Izquierda Desviacionista
En contra	El que no quiere moverse	El que quiere reformas

La relación entre la reforma y la revolución es de significado crucial para todos los grupos involucrados en el proceso del cambio político. El "reformista" cree que la reforma es un sustituto de revolución y justamente por esta razón trata de lograr mayor igualdad social y económica mediante medios pacíficos. El radical extremo o "desviacionista izquierdista", también se apega a la teoría de la substitución y por esta razón opone la reforma. El "revolucionario ortodoxo" y "el que no quiere movimiento", por otra parte, ambos sostienen la teoría catalizadora que lleva al segundo a oponer cualquier modificación del status quo mientras que el primero tiene la esperanza de usar cambios pequeños como una entrada para otros mayores.

Los debates principales no se llevan a cabo entre aquéllos que tienen distintos valores sobre la deseabilidad de la revolución, sino entre aquéllos que tienen distintos pronósticos sobre la relación entre la revolución y la reforma. El reformista le dice al pasivo él que no quiere ninguna acción que es necesario hacer ciertas concesiones para evitar el diluvio; el pasivo le advierte que cualquier concesión llevará a socavar el orden establecido. Existe una controversia paralela entre el revolucionario ortodoxo y el desviacionista de izquierda. Sin duda, históricamente los debates más interesantes, informativos y perceptivos sobre este asunto se han llevado a cabo en círculos marxistas. Tal vez, el escritor más prolífico sobre el tema fue el propio Lenin, quien, en uno u otro momento, parece haber argüido casi todas las posiciones posibles sobre él. En general, sin embargo, sus puntos de vista se aproximan más frecuentemente a los del revolucionario "ortodoxo"; él creía que las reformas que se le extrañan a un régimen precipitaban la revolución, mientras que las reformas iniciadas voluntariamente por un régimen

podían demorarla. "Las reformas", argüía Lenin en 1894 contra las tendencias revisionistas (o sea, reformistas) de Peter Struve, "no deben contrastarse a la revolución. La lucha para las reformas no es sino un medio de reclutar las fuerzas del proletariado para la lucha en el derrocamiento final de la revolución". De la misma manera, argüía él en el otro flanco contra los Boicotistas y Otzovistas en 1906 y los Comunistas de la "Izquierda" en 1920, que las reformas que se les sacaban al régimen existente eran buenas y que llevarían a la revolución: "Las semi-victorias en las revoluciones, aquellas concesiones forzadas y dadas súbitamente por el antiguo régimen, son la señal más segura de disturbios civiles mucho mayores y decisivos que envolverán a grandes núcleos de la población".

Los revolucionarios del siglo XX, sin embargo, se han vuelto más y más escépticos sobre la teoría catalizadora de reforma propugnada por Lenin. El fracaso de las esperanzas marxistas en las sociedades desarrolladas del Occidente ha hecho difícil creer que los revolucionarios puedan tener reforma y revolución al mismo tiempo. La ortodoxia revolucionaria tradicional ha declinado, y la aceptación de la teoría substitutiva dividió sus antiguos partidarios entre aquéllos que seguían el camino de Bernstein y los que siguen la ruta de Mao.

Los científicos sociales -- como los revolucionarios sociales -- no pueden tener ambas cosas. Si la teoría de la substitución es generalmente correcta, la teoría del catalizador es generalmente equivocada, y viceversa. Más probablemente, una está correcta bajo ciertas condiciones y la otra bajo otras condiciones. Las condiciones pertinentes incluyen los prerequisitos para la reforma y la revolución y las consecuencias de la reforma para la revolución. Sin duda, la conexión más importante entre la reforma y la revolución es que la centralización del poder en el sistema político aparece ser una precondición para ambos. La centralización del poder, particularmente en un sistema donde hay poco poder, es -- como ya hemos dicho -- un requisito esencial para la innovación y la reforma. Es también un requisito para la revolución. Al menos en las primeras etapas de la modernización, la vulnerabilidad de un régimen a la revolución varía directamente con la capacidad del régimen para la reforma. El dilema que confronta al monarca que desea la modernización en un sistema político tradicional, no es más que la manifestación clara de una característica más penetrante

en las políticas que están en proceso de cambio. En el siglo XVIII, el fisiócrata LeTrotter mantenía que: "La situación actual en Francia es muy superior a la de Inglaterra, pues aquí las reformas que cambian toda la estructura social pueden pasarse en un abrir y cerrar de ojos; mientras que en Inglaterra tales reformas pueden siempre quedar bloqueadas por el sistema de gobierno por partidos". Pero las mismas condiciones que hicieron fácil la reforma en Francia hicieron también posible la revolución, y el "sistema de gobierno por partidos" que obstruía la reforma en Inglaterra también la protegió contra la revolución. Así también, en 1861, Alejandro II decretó con éxito la abolición de la esclavitud mientras que el logro simultáneo de una reforma comparable en los Estados Unidos requirió cuatro años de lucha sangrienta. Sin embargo, el mismo poder centralizado que hizo posibles las reformas en Rusia de 1860, hizo también posible la revolución de 1917.

Más generalmente, como ya se ha visto, los sistemas centralizados tradicionales y particularmente los imperios burocráticos tales como el Manchú, Romanov y Ottoman, tienen mayor probabilidad de terminar en revolución. En estas sociedades el monarca monopoliza la legitimidad y el sistema es incapaz de adaptarse pacíficamente a la expansión del poder político y la emergencia de otras fuentes de iniciativa social y autoridad política. La emergencia de tales fuentes requiere el derrocamiento del sistema. En países, por otro lado, con sistemas políticos más complejos y dispersos, con gobiernos locales vigorosos, con estados o provincias autónomas el camino a la reforma y la probabilidad de revolución son ambos más inciertos. Las fuerzas sociales opuestas a los grupos que dominan el gobierno central pueden todavía controlar los gobiernos regional y local y así identificarse con algunos elementos del sistema político existente en vez de sentirse separados del sistema completo. "Si hay algo que pueda decirse sobre las revoluciones políticas" dice Tannenbaum, "es que ellas no pueden tener lugar en países donde la fuerza política está dispersa en mil lugares, y donde millares de hombres se sienten personalmente envueltos en los problemas continuos del auto-gobierno en condados o municipalidades y que participan de hacer las leyes para la unidad del estado o nación."

La dependencia que tienen la reforma y la revolución del poder central frecuentemente hace una carrera dramática entre los dos. En estas circunstancias, los efectos de la reforma sobre la probabilidad de revolución dependerá de la naturaleza de las reformas, la composición de los revolucionarios y el momento de las reformas. Reformas de políticas, por ejemplo, pueden hacer más probable la revolución, porque ellas despiertan esperanzas de mayores ganancias y al mismo tiempo implican debilidad en el régimen existente. Las reformas en el liderato, por otra parte, pueden debilitar los elementos dinámicos en el movimiento revolucionario y unirlos con el Gobierno, haciendo por consiguiente menos probable la revolución. Las diferencias en estabilidad política entre la Gran Bretaña, por un lado, y Francia y Alemania por otro, puede en cierta medida relacionarse a estos patrones diferentes de reforma. Además, algunas reformas de política (pero no todas) y algunas reformas de liderato (pero no todas) pueden tender a dividir las fuerzas revolucionarias, moderar su fervor, reducir su atractivo a aliados en potencia y agruparse a los grupos de reforma que opondrán mayores concesiones a las fuerzas revolucionarias. En particular, las reformas pueden por sí mismas alterar el equilibrio de poder entre los varios grupos revolucionarios opuestos al orden existente. Las reformas en respuesta a las demandas de líderes revolucionarios más moderados, fortalecen a esos líderes y sus políticas en relación con los revolucionarios extremistas. Las reformas en respuesta a la violencia y acción directa auspiciada por grupos radicales dentro del movimiento revolucionario, fortalecen a estos líderes y persuaden a otros sobre lo correcto de sus tácticas y sus metas. Para los gobiernos en muchos países en vías de modernización, sin embargo, éstas son precisamente las precondiciones necesarias para la reforma. Los gobiernos son demasiado débiles, demasiado apáticos, demasiado conservadores o demasiado ciegos a las divisiones dentro del movimiento revolucionario para producir reformas que tengan el efecto de fortalecer las tendencias moderadas en el movimiento. En su lugar, son necesarios los motines, las manifestaciones y la violencia para instigarlos a la acción. En esas circunstancias, la reforma no es más que un estímulo, -- como decía Lenin, -- a más motines, más manifestaciones y más violencia.

El momento de las reformas puede ser también importante en un sentido más general. Los que se oponen a las élites -- sugieren Lasswell y Kaplan, -- tienen más probabilidad de hacer demandas revolucionarias en sus fases de poder mínimo y de poder máximo. En la primera fase, tienen poco incentivo para aceptar reformas y concesiones porque estas últimas son tan pequeñas en comparación con sus aspiraciones para la reconstrucción total de la sociedad. En la segunda fase, por otro lado, no están muy dispuestos a aceptar reformas y concesiones porque están muy cerca de la adquisición de poder total: están en posición de exigir capitulación incondicional. Con el poder intermedio, sin embargo, los que se oponen a la élite pueden estar interesados en ser aceptados dentro de la estructura del poder existente. Sus miembros tal vez quieran compartir en el régimen -- para lograr ciertas ganancias inmediatamente -- en vez de mantener la esperanza de derrocar el sistema completo. Las reformas de liderato, por consiguiente, pueden muy bien ser efectivas en esta fase y sin embargo ser fútiles cuando los revolucionarios son reconocidamente más débiles o reconocidamente más fuertes.

Más específicamente, los efectos de la reforma sobre la probabilidad de la revolución dependen de la composición social de los grupos que piden cambio y la naturaleza de las aspiraciones de esos grupos. Los dos grupos peligrosos son los intelectuales de la clase media urbana y los campesinos. Estos grupos y sus demandas difieren fundamentalmente. Como resultado, las reformas dirigidas hacia la clase media urbana son el catalizador de la revolución: reformas dirigidas al campesinado son un sustituto para la revolución.

La Intelectualidad Urbana. La Reforma como Catalizador.

La oposición de los intelectuales urbanos al gobierno es una característica penetrante no sólo de las sociedades pretorianas (militaristas) sino de casi todos los tipos de sociedades en vías de modernización. En las sociedades pretorianas los estudiantes constituyen la fuerza política de la clase media civil más activa e importante. En las sociedades no-pretorianas, sus oportunidades para acción política están restringidas por las fuerzas de las instituciones políticas y los conceptos prevalecientes sobre la legitimidad. Sus actitudes y valores, sin embargo, caen dentro del mismo síndrome de oposición que

existe en las sociedades pretorianas. En sistemas políticos tradicionales la universidad en la ciudad capitalina es típicamente el centro de actitudes hostiles y de complots contra el régimen. En Irán y Etiopía, las Universidades de Teherán y Haile Selassie son los centros principales de sentimientos anti-monárquicos. Las ciudades en Marruecos y Libia han sido desgarradas por motines y manifestaciones estudiantiles. Al extremo opuesto en los sistemas políticos comunistas, las universidades también han sido centros de crítica y oposición al régimen. En la Unión Soviética, en China, Polonia y en otras partes de Europa Oriental, la voz del estudiante es la voz de la protesta: en estos casos la protesta es menos por las premisas ideológicas de la sociedad que por las instituciones políticas y las prácticas del gobierno. En los estados independientes del Africa -- pero particularmente en las antiguas colonias francesas -- los estudiantes han sido también opositores frecuentes del régimen.

La oposición estudiantil al gobierno representa el síndrome extremo de la oposición de la clase media porque es tan constante. La oposición estudiantil puede ser influenciada sólo marginalmente por reformas o acciones paliativas del gobierno. Existe casi independiente de la naturaleza del gobierno en la sociedad y de la naturaleza de las políticas que el gobierno persigue. En Corea, por ejemplo, el número creciente de estudiantes de Seoul se volvió el centro de oposición del régimen de Syngman Rhee a fines de 1950. Las manifestaciones y motines estudiantiles en abril de 1960 comenzaron la cadena de acontecimientos que llevaron al derrocamiento de la dictadura de Rhee. Este régimen fue reemplazado por el gobierno liberal de John Chang, que, en sus metas políticas, liderato y fuentes de apoyo representaba virtualmente todo lo que los estudiantes habían exigido. Unos cuantos meses después que el gobierno de Chang entró en el poder, sin embargo, fue igualmente estremecido por manifestaciones estudiantiles, y una encuesta sobre las actitudes de los estudiantes indicó que menos de un cuatro por ciento de los estudiantes coreanos le daban su apoyo completo al gobierno. Seis meses después, cuando el régimen de Chang fue expulsado por los militares, la oposición estudiantil se manifestó casi inmediatamente contra el nuevo gobierno encabezado por el general Pak. En los años siguientes, en el aniversario de "la revolución de abril" contra Rhee y frecuentemente también en otras épocas, el régimen de Pak fue confrontado con manifestaciones y motines masivos por parte de los estudiantes universitarios en Seoul. La dictadura autoritaria, la democracia liberal, el gobierno militar, el gobierno por partidos: los estudiantes coreanos los oponían todos.

Modelos similares se encuentran en otras sociedades. En 1957, estudiantes colombianos jugaron un papel vital en derrocar la dictadura de Rojas Pinilla y en hacer posible el regreso de una democracia electoral. Unos cuantos años después, sin embargo, 90% de los alumnos en la Universidad Nacional de Bogotá nos dijo que no tenía confianza en el sistema político y en los valores sociales del gobierno. Los países que se han vuelto comunistas son parecidos. La Universidad de La Habana fue el centro de oposición a Batista; se volvió el centro de oposición a Castro. En 1920 la Universidad de Pekín fue el lugar de nacimiento del movimiento de la China Nacionalista y del Partido Comunista Chino; en 1966 fue, de acuerdo al Comité Central de ese Partido, "un tenaz reducto de reacción". En algunos países en vías de modernización, el apoyo al gobierno proviene primordialmente de las clases opulentas, en otros países primordialmente de las clases pobres. En ciertos países el gobierno apela a los elementos más modernos, en otros depende del apoyo de grupos tradicionales. En algunos países, el apoyo gubernamental es organizado a través de estructuras burocráticas, en otros a través de asociaciones y grupos diversos. Pero en prácticamente todos los países en vías de desarrollo ningún gobierno puede contar por mucho tiempo con el apoyo de la comunidad intelectual. Si hay alguna brecha que es virtualmente universal en los países en vías de modernización, es la brecha entre el gobierno y la universidad. Si el palacio presidencial es el símbolo de autoridad, el edificio del club estudiantil es el símbolo de rebelión.

Este patrón de oposición estudiantil y de los intelectuales de la clase media urbana sugiere que ese es el grupo a quien las reformas no moderarán y que probablemente agravarán. Esta oposición no surge, en la mayoría de los casos, por ninguna escasez material. Es una oposición que surge por inseguridad psicológica, alejamiento personal y culpabilidad, y una necesidad abrumante de obtener un sentido de seguridad y de identidad. La clase media urbana busca dignidad nacional, un sentido de progreso, un propósito nacional y la oportunidad de realización mediante la participación en la reconstrucción de la sociedad. Estas son metas utópicas. Son demandas que ningún gobierno puede realmente conceder. Por consiguiente, estos elementos de la clase media urbana no pueden ser apaciguados por reformas. Por el contrario, en muchos casos están vigorosamente opuestos a las reformas, que ellos consideran como un soborno en lugar de un cambio. Este es el caso frecuentemente, pero existe otra cara en la medalla. Si los gritos a favor de la reforma pueden convertirse en una excusa para no tomar acción completa, las demandas de revolución son a menudo la excusa para una total inacción. Los cafés y cantinas de la América Latina están llenos de intelectuales que desprecian las oportunidades para mejorar sus países

porque los cambios propuestos no son fundamentales, revolucionarios, o -- para usar su frase favorita -- de carácter estructural.

El estudiante, en particular, está expuesto al mundo moderno y a las naciones avanzadas del Occidente. En su mente existen muy grandes brechas, una entre los principios modernos de igualdad, justicia, comunidad y bienestar económico y su realización en su propia sociedad; y una segunda entre las condiciones reales que existen en las naciones avanzadas del mundo y aquéllas que prevalecen en su propio país. "En todos los países, naturalmente," ha escrito Lipset, "la realidad nunca está de acuerdo con los principios y los jóvenes especialmente aquéllos que han sido mimados en su adolescencia, ...sienten esto fuertemente. La juventud instruída en todas partes, por consiguiente, tiende a apoyar sin sentido de proporción los movimientos idealistas que toman las ideologías del mundo adulto con más seriedad que los adultos mismos". Así, el estudiante se siente avergonzado y separado de su propia sociedad; se siente lleno del deseo de reconstruirla completamente y ponerla "al frente de todas las naciones". Divorciado de su familia y de las formas tradicionales de comportamiento, el estudiante se identifica mucho más con las normas abstractas y los principios modernistas. Estos se vuelven entonces los modelos por los que él juzga a su propia sociedad. Ninguna meta es suficiente a menos que sea la reconstrucción total de la sociedad.

Los esfuerzos hacia la modernización de los estudiantes e intelectuales en la Rusia del siglo XIX son, en muchos sentidos, un prototipo de sus contrapartes del siglo XX en Asia, Africa y América Latina. El comportamiento de los intelectuales rusos también ilustra claramente cómo la reforma puede ser un catalizador de un extremismo más radical. Las "Grandes Reformas" de Alejandro II directamente estimularon la organización revolucionaria y la actitud revolucionaria por alumnos y otros miembros de la comunidad intelectual. En respuesta a los desórdenes estudiantiles de fines de 1850, Alejandro siguió una política de indulgencia y concesiones liberales. El descontento simplemente aumentó, sin embargo, llegando a su cumbre en los años inmediatamente después de la abolición de la esclavitud y culminando en un atentado para asesinar a Alejandro en 1866. La "modesta ampliación de la libertad permitida por el nuevo Zar", escribe Mosse, "produjo inevitablemente exigencias de más. Las restricciones que se aceptaban casi sin murmurar bajo Nicolás súbitamente se consideraron molestas; el público, hasta ahora excluído de los asuntos de estado, ahora protestaba que la libertad relativa dada por Alejandro no era suficiente". En cierta medida el movimiento revolucionario ruso en la segunda mitad del siglo XIX fue el producto de las "Grandes Reformas" de Alejandro a mediados de siglo.

De forma similar, en muchos países las revoluciones de 1848 siguieron inmediatamente a los esfuerzos de gobiernos para instaurar reformas concebidas para hacer frente por lo menos a algunas de las demandas de la clase media. En los territorios del papado, por ejemplo, Pío IX entre 1846 y 1848 concedió libertad a la prensa, estableció un gobierno municipal para la ciudad de Roma, modernizó la administración provincial, creó una Asamblea Consultiva y dio existencia a la Guardia Civil, "en esta forma armando a la clase media cuyas demandas de reforma eran las más fuertes". Sin embargo, las reformas de Pío no satisficieron a los elementos de la clase media; estalló la revolución; la Guardia Civil se puso del lado de los insurgentes y Pío fue forzado a huir a Nápoles.

En una situación completamente diferente en el siglo XX, el gobierno de Reid Cabral en la República Dominicana fue derrocado por una insurrección de la clase media urbana justamente después que empezó a inaugurar un número de reformas. Estas incluían la revitalización de la economía, la expansión de las libertades políticas, la disminución de la corrupción, el cumplimiento de las medidas de austeridad, la proclamación de elecciones y la purga de "algunos de los elementos más opresores y corrompidos de las fuerzas armadas". Sin embargo, fue precisamente en este momento de progreso moderado y mejorías graduales, que la revolución de abril de 1965 estalló; y parece irónico que Reid fue exilado al menos en parte por las reformas que él había comenzado a llevar a cabo".

Los programas que contemplan las demandas de la clase media radical aumentan la fuerza del radicalismo de esa clase. Es muy poco probable que reduzcan sus inclinaciones revolucionarias. Para el gobierno que esté interesado en el mantenimiento de la estabilidad política, la respuesta adecuada al radicalismo de la clase media es la represión, no la reforma. Medidas que reducen los números, la fuerza y la coherencia de los elementos radicales de esta clase contribuyen en forma importante al mantenimiento del orden político. Las acciones gubernamentales destinadas a restringir el desarrollo de las universidades pueden muy bien disminuir la influencia de grupos revolucionarios. Por otra parte, los programas elaborados para conceder beneficios a los estudiantes no disminuirán sus tendencias revolucionarias. Pueden, por el contrario, simplemente intensificar los sentimientos latentes de culpabilidad que con frecuencia existen entre los estudiantes de la clase media y la clase alta y de esa forma intensificar las tendencias opositoras.

La Universidad Nacional de Bogotá, por ejemplo, fue el centro de agitación política y actividad anti-gubernamental y anti-americana. A mediados de 1960 la universidad inauguró con gran ayuda de AID, un amplio programa para disminuir este descontento. Incluida en el programa estaba la "disposición para mejores dormitorios y otras instalaciones, ampliación del profesorado y revisión del programa de estudios". Tales reformas, sin embargo, generalmente facilitan y alientan la agitación política estudiantil. En lo que respecta a estabilidad política, el gobierno de Etiopía siguió un curso de acción más sabio cuando, en 1962 y 1963, cerró los dormitorios en la Universidad Haile Selassie y así obligó a muchos estudiantes a regresar a sus casas.

INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA

BASICA

CAPITULO SIETE

LA REVOLUCION EN LA CIENCIA Y EN LA TECNOLOGIA

Se dijo en la Introducción que el extraordinario progreso de los conocimientos científicos y sus aplicaciones ingenieriles eran la clave de esta era revolucionaria. La ciencia aplicada ha transformado -- y lo sigue haciendo -- todas las características del medio en el que se conduce la política internacional. Por ésta razón, la revolución científico-tecnológica nos brinda un punto de partida lógico en nuestro examen de las fundaciones de la política internacional.

"Tecnología" es un término cuyo significado tiene muchos matices. La esencia de la mayor parte de las definiciones es: la aplicación de técnicas para lograr propósitos humanos. El propósito puede ser la producción de bienes y servicios el tratamiento de las enfermedades, o cualquier otro. La tecnología es llamada a veces ciencia aplicada. El término es también usado con cierta amplitud como sinónimo de ingeniería.

La tecnología está materializada, hablando en sentido figurado, en toda estructura hecha por el hombre sea simple o compleja, transitoria o permanente. La tecnología está representada en el diseño de alimentos procesados y de las materias primas, en casas y equipos para el hogar, en granjas y fábricas, en monumentos y rascacielos, en medicinas y aparatos médicos, en bibliotecas y laboratorios, en libros y mapas, herramientas y máquinas, equipos militares y en toda estructura hecha por el hombre, el agregado de estos objetos se compone de una gran parte del medio físico que rodea al hombre moderno. Cuanto más grande y más complejo sea este componente del medio social, más elevado es por lo general el nivel de su progreso tecnológico.

Pero, no es con los productos de la tecnología per se que nosotros como estudiantes de la política internacional, nos vemos involucrados. Las estructuras adquieren significado

Tomado del libro Foundations of International Politics por Harold y Margaret Sprout. Copyright (c) 1962, por D.VAN NOSTRAND COMPANY, Inc. Reimpreso con permiso.

e importancia política solo en el contexto de los seres humanos que las hacen y las utilizan. Un aparato de radar para alerta temprana, por ejemplo, carece del más mínimo interés o significación política intrínsecos. Adquiere significación en parte como evidencia de los conocimientos y habilidades que operan en la sociedad que lo produjo. Más, particularmente, su significación deriva de los usos militares a los que se le aplica y de los resultados operacionales, que presumiblemente se pueden lograr con él.

Con respecto tanto a las empresas (Políticas, estrategias) como a los logros (Resultados, Capacidades) de las naciones, la importancia de los factores tecnológicos ha llegado a tal magnitud como para casi justificar el considerarlos como las variables determinantes en todo análisis político. Tal opinión recibiría gran apoyo en estos días. Por lo menos podrían citarse muchas declaraciones a ese efecto. He aquí tres ejemplos tomados al azar:

Durante toda la historia el progreso de la ciencia y de la tecnología ha estado dando nueva forma a las premisas geográficas, económicas y militares de la política exterior.

Los avances tecnológicos tienden a hacer que los estados sean poderosos y peligrosos.

El poder en el mundo del mañana recaerá en aquellos que tecnológicamente sean los más competentes.

Tales declaraciones resultan familiares en la década de 1960 pero conviene recordar cuan recientemente los factores tecnológicos eran casi ignorados en el estudio de la política internacional. Los mejores libros de texto norteamericano de 1920 y 1930, por ejemplo, no incluían para nada en el índice puntos tales como ciencia, ingeniería, tecnología, invenciones y otros similares. En la mayoría de estos libros uno encuentra solo referencias fugaces -- a menudo ni siquiera eso -- a las implicaciones políticas de la creciente corriente de nuevos conocimientos científicos y a las invenciones que han dado a la gente en todas las sociedades excepto en las más primitivas un creciente control sobre el medio en que viven.

El momento del cambio en este aspecto llegó durante la Segunda Guerra Mundial. Esa guerra enseñó la lección de que los sabios, los ingenieros, las universidades y los laboratorios de investigaciones

constituyen elementos vitales del estadismo en la era moderna, desgraciadamente las bombas que destruyeron Hiroshima y Nagasaki nos impulsaron de golpe a una era nuclear antes de que hubiéramos llegado a la mitad del proceso de asimilar las consecuencias políticas de la tecnología prenuclear. Esto es cierto no sólo en cuanto a las máquinas militares sino en cuanto a muchas clases de máquinas no militares también. Sólo hemos comenzado, por ejemplo, a explorar y a comprender las implicaciones internacionales de la imprenta, la fotografía, la radio, la televisión y otros medios no militares para influenciar el comportamiento humano.

Desde 1945, las conquistas científicas e ingenieriles se han transformado en noticias de titulares. Todos los años se escriben decenas de millones de palabras al respecto. En la gélida atmósfera de la Guerra Fría, las noticias sobre armamentos comandan por lo general la mayor atención. Pero repetimos, la revolución tecnológica prevalece todo rincón e intersticio de la política internacional, no sólo de la militar. De allí la decisión de seguir la discusión de los sistemas políticos nacionales con un examen de los desarrollos científicos, ingenieriles y tecnológicos que están afectando profundamente el significado y la importancia de todos los otros fundamentos de la política internacional que será considerada en los capítulos restantes de la Parte III.

Comenzaremos repasando brevemente ciertas características salientes del progreso científico y tecnológico en general. Luego repasaremos en perspectiva histórica y política ciertas características específicas de la revolución científico-tecnológica. Tercero, consideraremos algunas de las más amplias consecuencias internacionales de esos hechos. Finalmente, acudiremos a algunos científicos prominentes para una mirada especulativa a la bola de cristal del futuro. En el capítulo 8 cubriremos a mayor detalle algunas de las implicaciones de recientes acontecimientos en la tecnología militar; y en capítulos subsiguientes los impactos de la revolución científico-tecnológica sobre otras facetas del medio en que se conduce la política internacional.

Características del avance científico-tecnológico

Para apreciar la significación internacional de la revolución tecnológica, es necesario recordar ciertas características del avance científico-tecnológico en el mundo moderno. Estas incluyen la

tendencia de los descubrimientos científicos y de sus aplicaciones ingenieriles 1) a ser acumulativos, 2) a ser acelerativos, 3) a ser irreversibles, y 4) a difundirse ampliamente y con gran rapidez desde su país de origen.

Los conocimientos científicos e ingenieriles son acumulativos hasta un grado que excede en mucho lo que sucede en las ciencias sociales y las humanidades. La mayoría de los descubrimientos e invenciones importantes de los últimos 300 años parecen ser, en mirada retrospectiva, eslabones de una cadena más o menos continuada de acontecimientos internacionales. Ha habido muchas partidas en falso y callejones sin salida. Pero los descubrimientos y las invenciones previas han continuado preparando al terreno para otros nuevos. Podrán repetirse los mismos experimentos u observaciones, pero casi siempre para confirmar o para refutar hipótesis previas. Los descubrimientos y las invenciones simultáneos e independientes no son desusados. Pero las ciencias de la física y de la ingeniería han adquirido un cuerpo común de conceptos, teorías, técnicas y modos de comunicaciones que tienden a reducir la duplicación de esfuerzos y a la acumulación máxima de conocimientos.

Por diversas razones el avance de la ciencia y de la tecnología tiende también a ser acelerado. Esto se ha hecho más aparente en algunos medios que en otros, por lo general, esta tendencia acelerativa se vuelve más marcada a medida que nos aproximamos al presente. Las nuevas conquistas del conocimiento y de la ingeniería se acumulan ahora con más rapidez que lo que los individuos y las naciones pueden ajustarse a ellas. Eso es lo que queremos decir mediante expresiones tales como la "revolución tecnológica" y "tecnología desenfrenada."

Un error que prevalece en nuestra época -- y que prevaleció también en el pasado -- es el de la premisa de que los futuros avances tecnológicos serán menos radicales y de menor impacto que los que tuvieron lugar anteriormente. Esta premisa está detrás de muchas de las predicciones de que la enorme área de la Unión Soviética, su ubicación tan al norte, su corta temporada cálida, sus escasas lluvias, la dispersión geográfica de sus recursos minerales y otros obstáculos físicos impedirían al gobierno soviético lograr jamás el potencial político de una potencia Mundial. Hoy se hacen predicciones similares sobre China Comunista y otros países subdesarrollados. Tales aseveraciones tendrían

siempre que ser tratadas con escepticismo. En base a los datos disponibles no hay base para la premisa de que el proceso de avance tecnológico está disminuyendo o de que se nivelará en el futuro predecible.

Los avances tecnológicos, una vez logrados, pueden ser regulados y (hasta cierto grado) controlados pero raras veces pueden ser erradicados. La gente podrá suspirar por aquellos días felices anteriores a la bomba H y los proyectiles balísticos, pero la humanidad no podrá librarse de éstas ni de miles de otras máquinas. El avance tecnológico en resumen, no es solo acumulativo y acelerado: también tiende a ser irreversible, a menos que haya una catástrofe social completa.

Esa reserva es muy importante. La catástrofe social y la desorganización pueden solamente no arruinar los trabajos físicos del hombre; la catástrofe puede adquirir proporciones tales como para destruir los conocimientos necesarios para la recuperación. Esto ha sucedido más de una vez en el colapso de civilizaciones anteriores. Algo así debe haber pensado Sir Edward Grey, Ministro de Relaciones Exteriores británico cuando dijo (mientras los ejércitos comenzaban su marcha en agosto de 1914): "En toda Europa las lámparas se están apagando: no las veremos nuevamente encendidas durante nuestras vidas". La misma idea lúgubre está detrás de la parodia de las históricas palabras de Grey, en un reciente libro sobre (entre tantos temas), la historia del baño. Refiriéndose a la descomposición física de la civilización de Roma, escribe el autor: "Estaban cerrándose los grifos en toda Europa; no serían nuevamente abiertos por casi 1,000 años." Más tarde encontraremos esta idea en la profundamente perturbadora tesis de Harrison Brown de que nuestra compleja civilización industrial no podría probablemente recobrase de la catástrofe de una III Guerra Mundial librada con bombas H. proyectiles balísticos y otras armas de destrucción en masa.

La cuarta característica del avance científico-tecnológico es su tendencia a la diseminación. El conocimiento de los descubrimientos científicos, las nuevas teorías y sus aplicaciones, en la ingeniería tiende a extenderse desde su país de origen. Gran parte de este conocimiento puede ser expresado y comunicado en el lenguaje de las matemáticas. De allí que su difusión no se vea impedida por barreras lingüísticas a grado tal como sería el

caso con el conocimiento comunicable principalmente mediante el idioma verbal. Existen obstáculos a la difusión pero tienden a ser políticos más bien que lingüísticos.

Los políticos y planificadores militares conscientes de la seguridad han tratado diligentemente en los años recientes de prevenir la difusión de conocimientos científicos, y especialmente ingenieriles que podrían ayudar a sus enemigos potenciales. Pero la difusión continúa a pesar de ajustadas reglas de seguridad, las publicaciones profesionales sobre matemáticas, física, química y otras ciencias, así como en varias ramas de la ingeniería, permiten por lo general a los especialistas sofisticados mantenerse bastante al tanto de los logros de todas las naciones en ciencia pura y aplicada.

Un aspecto extremadamente importante de la difusión del conocimiento científico e ingenieril es la habilidad de los países últimamente industrializados de tomar atajos. Para las naciones subdesarrolladas de hoy es innecesario explorar todos los procesos alternativos (muchos de los cuales llegaron a ser callejones sin salida) que caracterizaron el más lento avance de la tecnología en el siglo pasado y antes. Los recién llegados pueden aprovecharse de los errores así como los triunfos de aquellos que recorrieron el camino inicial. Es así que se hace posible acortar el factor tiempo en el avance tecnológico. Hemos visto como esto sucedió con resultados espectaculares en la U.R.S.S. Está ahora ocurriendo en la India, China y otras naciones tratando de subir la escalera de la industrialización. Esta aceleración industrial está siendo y así apurada por la intensa rivalidad entre rusos y norteamericanos para asistir, así influenciar, el curso de la modernización en los países subdesarrollados.

La difusión tecnológica no es un fenómeno aislado. Más bien es sólo una de las muchas facetas del esparcimiento de valores y conocimientos. El efecto total de esta difusión ha sido el de apurar la transformación social de las sociedades "tradicionales" de Asia y Africa, frecuentemente en una manera chocante para los observadores occidentales. Más tarde volveremos a estos aspectos más amplios de la difusión de los conocimientos ya que constituyen características ineludibles del medio político internacional de hoy y de los años que vendrán.

Los Objetivos Tecnológicos en la Estrategia Nacional

El progreso científico-tecnológico ha adquirido más y más importancia como objetivo de la estrategia nacional estrechamente unido a las relaciones exteriores de los estados. Este objetivo encuentra expresión en diversos contextos. Uno es el deseo de hacer más efectiva la independencia política reduciendo la dependencia tecnológica de otras naciones, estrechamente asociados con este objetivo han estado los constantes esfuerzos de las Grandes Potencias de superar las capacidades militares de las naciones que consideran enemigos en potencia. En nuestra era, el progreso científico tecnológico se ha transformado en símbolo del prestigio nacional, un indicador de la jerarquía y el rango ocupado en el sistema político internacional.

El deseo de reducir la dependencia económica de otras naciones es, en el fondo esencialmente un problema del progreso tecnológico. Este deseo ha sido asociado históricamente en las tarifas protectoras y otras políticas para estimular el crecimiento económico diversificado. Durante casi todo el siglo XIX las naciones de Europa Occidental, Gran Bretaña, en particular, fueron las principales productoras de casi todos los productos manufacturados -- ropa, artículos para el hogar, maquinaria industrial, equipos ferroviarios, etc. Hasta bien entrado el siglo XX el patrón predominante del comercio internacional era el intercambio de productos manufacturados europeos por alimentos, fibras industriales, minerales, y otros materiales primarios producidos principalmente bajo condiciones de pobreza y semiesclavitud en Asia, Africa y parte de América Latina.

Mucho se ha escrito sobre el poder político latente en ese patrón: la habilidad de los países tecnológicamente avanzados de brindar o de negar según lo deseen las manufacturas deseadas por los productores primarios de ultramar. Una concepción generalmente política, económica y concretamente militar de la seguridad nacional ha estado detrás de casi todos los argumentos en pro de las tarifas protectoras, cuotas de importación, subsidios a la manufactura y otros medios diseñados para promover el desarrollo económico diversificante.

En las economías no socialistas, tales prácticas proteccionistas han operado generalmente para ventaja de los intereses de empresas privadas, tales intereses han llevado a cabo mucha propaganda hipócrita sobre la protección de los intereses nacionales

del país. Pero es preciso no dejar las presiones que en su propio beneficio de los grupos privados oscurezcan las motivaciones políticas, sin las cuales las presiones privadas podrían en la mayoría de los casos haber logrado menor éxito.

En los años recientes el rápido progreso tecnológico para estimular la diversificación económica se ha transformado en objetivo clave de las nuevas naciones de Asia y Africa por razones políticas, y también de algunos de los países más antiguos pero aun económicamente atrasados de América Latina.

La mayoría de los países subdesarrollados fueron antes colonias de los imperios europeos o por lo menos vasallos económicos de las economías industriales establecidas. La mayoría de estas ex-colonias políticas y ex-vasallos económicos dependían en gran medida de la importación de productos manufacturados. Estaban influenciados -- casi se justifica el decir compelidos -- por las políticas de las potencias industriales para permanecer siendo principalmente productores de materiales primarios.

Los economistas clásicos justifican esta división del trabajo bajo el principio de las ventajas comparables. Alegaban que era económicamente ventajoso para muchos de los productores de materiales primarios continuar dependiendo de las más viejas economías industriales para la mayor parte de las manufacturas, elementos de transporte y servicios comerciales. Los EE.UU. a los pocos años, de su secesión del Imperio Británico, tomaron una posición que es hoy casi universalmente mantenida en Asia, Africa y América Latina: que una economía diversificada es una precondición necesaria para la efectiva independencia política. De allí las difundidas demandas en esos países de una industrialización rápida y diversificada y de los conocimientos técnicos necesarios para posibilitarla sin tener en cuenta el costo económico ni los dogmas de los economistas clásicos. La premisa básica de muchos líderes políticos de Asia, Africa y América Latina parece ser: Es mejor ser pobre y libre si el precio de la riqueza es la continua dependencia de los anteriores amos coloniales o semicoloniales.

Estrechamente ligada con esta demanda está la demanda no siempre consistente de conquistar la pobreza y la miseria así como la de ser libres. El científico, funcionario civil y novelista británico C.P. Snow capturó esos sentimientos en este elocuente pasaje:

La suerte nos ayudó primero con la revolución científica-industrial; como resultado, por lo general nuestras vidas se hicieron más saludables, prolongadas y más cómodas hasta un nivel antes nunca imaginado; no nos hace honor decirles a nuestros amigos chinos e hindues que no vale la pena lograr esos progresos.

Sabemos lo que es vivir entre las tiendas, los automóviles, los radios de Leicester, y Orebro, y Des Moines. Sabemos lo que es preguntarnos cual es el objeto de todo eso, y sentir la tristeza sueca o el desencanto norteamericano, o el descontento del estado de bienestar Controlado Británico. Pero los chinos y los hindues querrían el chance de estar bien alimentados para preguntarse ellos mismos cual es el objeto de todo eso. Ellos están buscando lo que Leicester, Orebro y De Moines dan por sentado: alimento, más años de vida, comodidades modestas..... Su determinación para lograr estas cosas probará en los próximos 30 años ser la fuerza social más poderosa del mundo.

El incentivo militar para el progreso tecnológico es bien conocido, la expansión naval norteamericana en la década de 1890 brindó un gran incentivo para mejorar la técnica de la fabricación del acero. El deseo de escapar la vulnerabilidad paralizante del bloqueo naval constituyó un incentivo aún mayor para el progreso forzado de las industrias químicas alemanas durante la generación anterior a la Primera Guerra Mundial. La Industria de la aviación en numerosos países debe su rápido crecimiento en la década del 30 en considerable grado a la tendencia bastante generalizada de rearmarse ante la situación internacional en deterioro. La movilización de los científicos norteamericanos, ingleses y canadienses para derrotar a los alemanes en la carrera para producir la primera bomba atómica seguirá mucho tiempo como ejemplo clásico de progreso tecnológico bajo presión militar. Los incentivos militares han acelerado el progreso tecnológico en muchos campos, que van desde la metalurgia a los substitutos sintéticos para materiales escasos y a las muchas máquinas electrónicas mas complicadas. Es hoy axiomático que el descuido de la ciencia y la ingeniería puede producir una repercusión rápida y catastrófica en la capacidad militar del estado.

Llegamos finalmente a una concepción relacionada pero mucho más compleja y sutil: la idea de que el liderazgo científico-tecnológico es en sí un sentido de símbolo de prestigio nacional y

por lo tanto de superior potencial político en el sistema internacional. La competencia por obtener en primer lugar alguna conquista científica, a menudo con ninguna aplicación militar inmediata en vista, se ha transformado en parte del aparato de la Guerra Fría. Hoy es simplemente aceptado que el ser primero en lanzar al espacio un perro o un mono o un hombre, por ejemplo, afecta profundamente la habilidad de una nación para comandar el respeto y la diferencia y generalmente para hacer prevalecer sus políticas.

Klaus Knorr (Director del Centro de Estudios Internacionales de la Univ. de Princeton), experto en los factores militares que afectan la política internacional ha expresado dudas de que las investigaciones espaciales "produzcan cambios revolucionarios en la política internacional..... durante los próximos 25 años." Pero dijo lo siguiente sobre el valor en cuestión, prestigio de las conquistas de la ciencia y la ingeniería en esa nueva frontera:

El prestigio científico-tecnológico será un fin principal que motivará a las naciones a participar y a tratar de superarse en las actividades espaciales en esta era, las conquistas científico-tecnológicas tienen un gran valor..... Tales conquistas son consideradas como signo de "vigor" y -- debido a la estrecha relación (verdadera o presumida) entre tales conquistas y el potencial militar, si bien no la capacidad militar -- también como el símbolo si no la sustancia, del potencial militar. Como las actividades espaciales atraen la imaginación, es posible que la nación asuma el liderazgo en esta empresa reciba considerables ventajas en prestigio internacional. La URSS ha comprendido esto y ha derivado grandes beneficios propagandísticos de sus primeros éxitos espaciales, haciendo así que la opinión pública mundial sea aún más sensitiva a las espectaculares actividades espaciales, aunque algunos funcionarios norteamericanos.... han afirmado que en las actividades espaciales no debemos entrar a una carrera de prestigio con la URSS, es evidente para otros que estamos en esa carrera. El Sr. George V. Allen, Director de la Agencia de Informaciones de los EE.UU. (en la administración de Eisenhower) dijo ante el Comité de Ciencias y Astronáutica de la Cámara de Representantes:".... nuestro programa espacial tiene una importancia que va más allá de la actividad misma, en el sentido de que tiene un impacto en casi todo aspecto de nuestras relaciones con el pueblo de otros países y como nos consideran comparados con

la URSS. Nuestro programa espacial puede ser considerado como la medida de nuestra vitalidad y nuestra habilidad de competir con rival formidable, y como criterio de nuestra habilidad para mantener eminencia tecnológica digna de emulación por otros pueblos".....

Los efectos en la cuestión de prestigio pueden llegar a ser la mayor consecuencia de las actividades espaciales en el sistema internacional. Sólo hay que imaginarse el impacto si China Comunista surgiera de repente como la tercera potencia mundial, y los países que hoy son "neutrales" en el conflicto entre Oriente y Occidente fueran a generalizar en base a los éxitos espaciales comunistas y del sistema social y económico que logró tal competencia en una sola generación. La preocupación con el aspecto prestigio espacial fuera a ser considerado como equivalente de poderío militar preponderante y el espacio exterior es obvio que se presta a la demostración de la capacidad militar. Los éxitos espaciales podrían así paralizar las actitudes de negociación de los gobiernos aunque esto no lo justificarán las realidades militares concretas. La URSS y los EE.UU., y quizás también otros países, pueden por estas razones continuar disputándose la supremacía espacial aunque eso constituye un drenaje de los recursos económicos y sea de valor insignificante o marginal en términos de verdadero poderío militar.

La continua revolución tecnológica

Mucha gente inteligente y bien educada parece hoy experimentar la más grande dificultad para imaginar un futuro dominado por los continuos progresos tecnológicos. Podrán apreciar más o menos las consecuencias sociales de lo que ya ha ocurrido, pero la habilidad de imaginar un futuro radicalmente diferente del presente prevalece tanto en esta esfera como en otras. Por esta razón terminaremos este capítulo con dos estudios anticipados de la continua revolución tecnológica que los científicos y los ingenieros nos deparan. El primero es por el Dr. J.D. Williams de la división de matemáticas (jefe) de la Corporación Rand, que se encarga de investigaciones para la Fuerza Aérea de EE.UU.

Muchos descubrimientos pueden estar a la altura -- o superar -- del motor a vapor y el torno como elementos claves de la historia del desarrollo tecnológico humano. Puede ser que los materiales sintéticos tengan esa importancia, la reacción nuclear

en cadena por cierto la tiene. Gracias a la confluencia de la explosión de conocimientos con nuestra avanzada posición técnica y nuestra riqueza estamos en posición de desarrollar y explotar muchos de esos elementos claves. Desgraciadamente no podemos hacerlo indefinidamente sin considerar las consecuencias. La reacción nuclear en cadena en un mundo de anarquía política será siempre el ejemplo de los libros de texto. Otro ejemplo es el caso de los antibióticos de propósito general en presencia de la explosión biológica (discutido en el cap. 13 sobre factores y tendencias demográficas). Por otro lado, algunos desarrollos serán esenciales. Por ejemplo, es hora de dejar de hablar sobre el tiempo y tratar de una vez de hacer algo al respecto. La evidencia reciente sugiere que la próxima edad del hielo puede estar acercándose.

Otro reciente desarrollo tecnológico de gran importancia es la realimentación en circuito cerrado -- el servomecanismo -- construido en gran parte con partes electrónicas baratas y seguras. Este aparato permite que una máquina realice en cierta forma una autocrática limitada que examine su propio trabajo y haga pequeñas mejoras en su tarea. Es significativo que las máquinas puedan ahora hacerse más complicadas con un moderado aumento en el costo. Como consecuencia es posible diseñar máquinas por ejemplo, para realizar tareas que se repiten solo diez mil veces en lugar, de millones de veces.

Apenas habíamos comenzado a explotar la realimentación en circuito cerrado cuando apareció la computadora electrónica. Esta nueva máquina llega a velocidad de miles de operaciones por segundo con alta confiabilidad y puede registrar en su memoria las instrucciones necesarias para una secuencia casi interminable y compleja de operaciones. Esta computadora puede ser usada para controlar el comportamiento de otra máquina.

Antes de usar una costosa máquina construida para un propósito específico, por ejemplo, una fase del proceso de fabricación podemos usar una máquina más versátil controlada por una computadora, para hacer mas cantidad. Cambiando las instrucciones a la computadora podemos usar la misma máquina para hacer un producto diferente. Pueden realizarse operaciones simples como complejas y la máquina puede ser usada para ciclos de producción cortos. Hasta puede construir prototipos. Es así que el ímpetu hacia la mecanización ha aumentado muchísimo presentando otro complejo y difícil grupo de problemas con tentadoras potencialidades.

Quizás el concepto de un paraíso económico en esta tierra no sea un sueño solamente. Es posible que lleguemos a una etapa en que podamos crear con facilidad cualquier grupo de productos dentro de nuestros recursos desde alimentos a bombas H. El esfuerzo productivo podría involucrar a una fracción de fuerza de trabajo, o quizás a toda la fuerza de trabajo durante una fracción del tiempo. Pero hay dificultades en ambos caminos.

Para poder operar con una fuerza de trabajo fraccionada por ej.; debemos descubrir como brindar bienes para aquellos que no trabajan, para emplear la fuerza de trabajo, una fracción del tiempo por otra parte, debemos lograr como pueblo un nuevo nivel de competencia intelectual, porque el equilibrio entre trabajadores manuales e intelectuales en una economía predominante (1) automatizada sería sin duda muy distinto del presente equilibrio. Y sin embargo recientemente hemos puesto la mayor parte de nuestro sistema educativo en manos de gente preocupada con la cultura física, la vida comunal vacía y planes de estudio intelectualmente triviales.

He mencionado solo la factibilidad técnica y económica de la automatización, de lo que uno podría inferir que está por ocurrir algún acontecimiento explosivo. Pero cualquier acontecimiento de esa índole encontrará sin duda una inercia masiva en los intereses creados de trabajo y capital -- una resistencia que retardará apreciablemente el proceso. Podría en realidad parecer deseable proceder lentamente, para reducir los dolores de la adaptación. Pero este curso tiene también peligros peculiares por ej.; poblaciones más primitivas, menos enfrentadas por intereses creados, pueden dejar la explosión sin rienda alguna y pronto distanciarse de nosotros tecnológicamente. El que esto podría quitarnos los mercados mundiales podría ser el menos serio de los efectos. También podría alinear a aquellos pueblos que hoy creen que lo conveniente es estar con nosotros porque somos tecnológicamente fuertes. Casi con certeza un enemigo tecnológicamente superior tarde o temprano terminaría por arrasarnos...

Es evidente que tanto en una escala global como nacional debemos adoptar decisiones importantes, difíciles y a veces inaceptables. Convendrá que las tomemos deliberadamente mientras haya verdaderas alternativas, más bien que tomarlas por

eliminación cuando no haya ninguna. Las posibilidades de que simplemente pasa la tormenta sin dañarnos son escasas. Roma impresionó al mundo antiguo durante unas diez generaciones, pero el ritmo de la vida se ha multiplicado en forma que asusta desde entonces. Cambios de vital significación pueden hoy ocurrir en un décimo de una generación. Por ejemplo EE.UU. era, entre hace uno y dos decimos de generación la nación más poderosa en la historia, en forma absoluta y también en forma relativa. Hoy su poderío relativo ha disminuído tanto que no sabemos hasta que grado puede controlar su propio futuro -- y esto a pesar de nuestro deseo consciente de no chapucear, a pesar de nuestro esfuerzo tendiente a lograr mejoras técnicas específicas en nuestra postura y poderío, a pesar de nuestro diario mejoramiento de las crisis internacionales.

El Dr. Williams habla en nombre de muchos hombres comunes así como de hombres de ciencia cuando subraya las dificultades experimentadas en la adaptación de estrategias políticas al rápido progreso de la tecnología. En la esfera de la tecnología militar esa deficiencia es notoria. Se le resume en la repetida cita de la máxima de que "los generales se preparan para la última guerra en lugar de para la próxima." No necesitamos aclarar más la importancia vital de mirar hacia adelante, no hacia atrás, en este período de cambios revolucionarios. Y esto se aplica con la misma certeza a las técnicas no militares así como a las técnicas militares de la política. Que es lo que los científicos y los ingenieros habrán logrado cuando la presente generación de estudiantes haya asumido las responsabilidades de sus mayorías? Williams en el pasaje citado, vislumbra algunas de las posibilidades. Estas y otras están incluídas en una fascinante discusión por el Dr. John von Neumann, ya fallecido uno de los hombres de ciencia más dotados e imaginativos de nuestro siglo. Von Neumann fué profesor de matemáticas del Instituto de Estudios Superiores, y (al morir) fue miembro de la Comisión de Energía Atómica. Pero antes de su prematuro fallecimiento se refirió a algunas de las posibilidades de los futuros progresos tecnológicos y sus implicaciones para la política internacional. Reproducimos a continuación su discusión del tema:

"Podremos sobrevivir a la tecnología?" (De la revista "Fortune", junio 55) .. En la primera mitad de este siglo la revolución industrial cada vez más veloz se topó con una limitación absoluta -- no en el progreso tecnológico como tal sino en el esencial factor de la seguridad. Este factor de seguridad que había permitido a la revolución industrial

progresar desde mediados del siglo XVIII hasta principios del XX, era esencialmente una cuestión de "lebensraum" geográfico y político: un campo geográfico aun mayor para las actividades tecnológicas combinando con una integración política aún más amplia del mundo. Dentro de este marco en expansión fué posible acomodar las principales tensiones creadas por el progreso tecnológico.

Ahora este mecanismo de seguridad está siendo inhibido agudamente; en sentido figurado y en sentido literal, se nos está acabando el espacio. Por fin, estamos comenzando a sentir los efectos del tamaño verdadero y finito del globo en forma crítica.

Por ello la crisis no surge de acontecimientos accidentales o de errores humanos. Es inherente por un lado en la relación de la tecnología a la geografía, y por otro a la organización política. La crisis era visible en la década de 1940 y algunas fases pueden ser trazadas a 1914. En los años entre hoy y 1980 la crisis probablemente irá más allá de todos los patrones previos. Cuando o como terminará -- o ante que estado de cosas cederá -- es algo que nadie puede predecir.

En todas sus etapas la revolución industrial consistió en poner a disposición energía más abundante y barata, más y mejores controles de las elecciones y reacciones humanas y más y más rápidas comunicaciones. Cada uno de esos desarrollos aumentaba la efectividad de los otros dos. Los tres factores aumentaron la velocidad para realizar operaciones en gran escala -- industriales, mercantiles, políticas, migratorias. Pero durante todo el desarrollo, la creciente velocidad no redujo tanto, los requerimientos en tiempo de los procesos en el grado en que extendió las áreas del globo afectadas por ellos. La razón es clara. Como la mayoría de las escalas de tiempo son fijadas por los tiempos de reacción, hábitos, y otros factores fisiológicos y psicológicos humanos el efecto de la creciente velocidad de los procesos tecnológicos fué el de aumentar el tamaño de las unidades -- políticas, organizativas, económicas y culturales -- afectadas por las operaciones tecnológicas. O sea en lugar de cumplirse con las mismas operaciones que antes en menos tiempo, ahora se cumplían operaciones en mayor escala empleando el mismo tiempo. Esta importante evolución tiene un límite natural, el del tamaño del globo. Se está ahora llegando al límite, o por lo menos muy cerca.

Algunas indicaciones de este proceso aparecieron en primer lugar y con fuerza dramática en la esfera militar. Para 1940 todos los países más grandes de Europa Occidental eran inadecuadas como unidades militares. Solamente Rusia podía aguantar una derrota militar de proporciones sin derrumbarse. Desde 1945 el progreso de la aeronáutica y de las comunicaciones solamente podría haber sido suficiente para que en cualquier unidad geográfica, incluso Rusia, fuera inadecuada en una guerra futura. La creación de las armas nucleares simplemente culmina ese acontecimiento. Hoy la efectividad de las armas ofensivas plausibles. Hace tanto como en la Primera Guerra Mundial se observó que el almirante al comando en la batalla podría "perder el Imperio Británico en una tarde". Sin embargo, las armadas de esa época eran entidades relativamente estables, tolerablemente seguras contra sorpresas tecnológicas. Hoy toda la razón para temer que hasta invenciones menores en el campo de las armas nucleares pueden ser decisivas en menos tiempo del necesario para preparar contramedidas específicas. Pronto las naciones existentes serán tan inestables en la guerra como una nación del tamaño de la Isla Manhattan lo hubiera sido en una lucha librada con las armas de 1900.

Tal inestabilidad militar ya ha econtrado su expresión política. Dos superpotencias, EE.UU. y la URSS representan potenciales tan enormemente destructivos como para brindar escasas posibilidades de un equilibrio puramente pasivo. Los otros países, incluso los posibles "neutrales", militarmente carecen de defensas en el sentido ordinario. Cuanto más adquirirán capacidades destructivas propias... En consecuencia, el "concierto de potencias", -- o su equivalente organización internacional -- descansa sobre una base más frágil que nunca. La situación es complicada aún más por la efectividad política recién lograda de los nacionalismos no europeos.

Estos factores "normalmente" -- o sea, en cualquier siglo anterior -- hubieran llevado a la guerra. Llevarán a la guerra antes de 1980? O poco después? Sería presuntuoso tratar de contestar en firme tal pregunta. En todo caso el presente y el futuro inmediato son ambos peligrosos. Aunque el problema inmediato es el de copar el peligro presente, también es esencial vislumbrar como evolucionará el problema en el período 1955-80, aún asumiendo que todo irá razonablemente bien por el momento esto significa menospreciar la importancia de los problemas

inmediatos de armamento de tensiones entre EE.UU. y la URSS, de la evolución y las revoluciones de Asia. Estas primeras cosas vienen primero. Pero debemos estar listos para la segunda etapa, o si no los posibles éxitos inmediatos serán sutiles. Debemos proyectar nuestras ideas más allá de la forma de los problemas presentes a las posibles de décadas futuras.

La evolución tecnológica está aún en aceleración. Las tecnologías son siempre constructivas y beneficiosas directa o indirectamente; pero sus consecuencias tienden a aumentar la inestabilidad -- punto que recibirá más estrecha atención después que demos un vistazo a ciertos aspectos de la continua evolución tecnológica.

Primero, hay fuentes de energía en rápida expansión, generalmente se está de acuerdo en que hasta los combustibles convencionales químicos -- carbón o petróleo -- existirían en creciente cantidad en las próximas dos décadas. La creciente demanda tiende a mantener alto el precio del petróleo, sin embargo las mejoras en los métodos para generar energía parecen reducir el precio de la energía eléctrica. No hay duda que el acontecimiento más significativo de los que afectan la energía es el advenimiento de la energía nuclear. Su única fuente controlada disponible en la actualidad es el reactor de fisión nuclear. Las técnicas de reactor parecen estar llegando a un estado en que serán competitivas con las fuentes de energía convencionales (químicas) dentro de EE.UU.; sin embargo, debido al precio generalmente más alto del combustible en el extranjero, quizás ya sean más que competitivas en muchas importantes áreas extranjeras. No obstante la tecnología del reactor data de solo una década y media, período durante el cual el esfuerzo se concentró no en la producción de energía sino en la producción de plutonio. Con una década más de esfuerzo industrial en verdadera gran escala, las características económicas del reactor sobrepasan sin duda en mucho las del presente.

Además no es una ley de la naturaleza que la liberación controlada de la energía nuclear deba estar unida a las reacciones de fisión como lo ha sido hasta ahora. Es cierto que la energía nuclear parece ser la fuente primaria de prácticamente toda la energía ahora visible en la naturaleza. Más aún no es de sorprenderse que la primera irrupción en el dominio intranuclear haya ocurrido en el "extremo exterior" inestable del sistema de núcleos (o sea, mediante la fisión). Sin embargo, la fisión no es el modo normal de la naturaleza sistemática de la energía nuclear puede pasar su confianza a otros modos aún más efectivos. Los reactores

se han visto reducidos hasta ahora al ciclo tradicional de calor-vapor-generador-electricidad, al igual que al principio se hacían automóviles para que se asemejaran a los coches tirados por caballos. Es posible que gradualmente desarrollemos procedimientos ajustados más natural y efectivamente a la nueva fuente de energía abandonando las manías y desvíos heredados de los procesos con combustibles químicos. En consecuencia dentro de unas pocas décadas la energía quizás sea gratis -- al igual que el aire -- con el carbón y el petróleo usado principalmente como materias primas para síntesis químicas orgánicas para las cuales, como lo ha demostrado la experiencia, mejor se adaptan sus propiedades.

Vale la pena, subrayar que la principal tendencia será la explosión sistemática de las reacciones nucleares -- o sea la transmutación de los elementos, o alquimia más bien conocida que la química. El objeto principal en el desarrollo del uso industrial de los procesos nucleares es adaptarlos a la explotación en gran escala en el sitio relativamente pequeño que es la tierra o, más bien cualquier establecimiento industrial terrestre plausible. La naturaleza, por supuesto, ha estado siempre realizando procesos nucleares bien en masa, pero sus sitios "naturales" para este proceso son las estrellas enteras. Hay razones para creer que las necesidades mínimas de espacio para su modo de operar son el tamaño mínimo de las estrellas. Forzados por las limitaciones de nuestro planeta, debemos en este respecto superar a la naturaleza. Que esto no es imposible ha sido demostrado en el ej.; algo extremo y antinatural de la fisión, esa notable conquista de la última década.

Lo que la transmutación masiva de los elementos hará a la tecnología en general es difícil de imaginarse, pero los efectos serán por cierto radicales. Esto ya puede vislumbrarse en campos afines. La revolución general claramente en camino en la esfera militar, y su aspecto especial ya evidenciado, las terribles posibilidades de la destrucción en masa, no deben ser consideradas como típicos de lo que se representa en la revolución nuclear. Pero bien pueden ser típicos de cuan profundamente la revolución transformará todo lo que toque. Y la revolución tocará probablemente todo lo que tenga que ver con la tecnología.

La automatización es también algo que seguramente evolucionará con rapidez; y aparte de la evolución nuclear. En los últimos años han aparecido interesantes análisis de los recientes acontecimientos en este campo, y de sus potencialidades para el futuro cercano. El control automático, naturalmente es tan viejo como la

revolución industrial, ya que la nueva característica decisiva del motor a vapor de Watt era su válvula de control automático, que incluía el control de velocidad mediante un "gobernador". En nuestro siglo, sin embargo, los pequeños dispositivos eléctricos de amplificación y contacto pusieron la automatización sobre una base completamente nueva. Esto comenzó con la transmisión electromecánica (teléfono), continuó y se desarrolló con el tubo de vacío, y parece acelerarse con varios dispositivos sólidos (cristales semiconductores, núcleos ferromagnéticos, etc.). La última década o dos ha visto también una creciente habilidad de controlar y "disciplinar" grandes números de tales aparatos dentro de una máquina. Hasta en un avión el número de tubos de vacío llega hoy o excede el millar. Otras máquinas que contienen 10,000 tubos de vacío, hasta cinco veces más de cristales y posiblemente más de 100,000 núcleos operan hoy sin fallas durante largos períodos realizando muchos millones de acciones reguladas y preplanificadas por segundo con un margen de solo unos pocos errores por día o por semana.

Muchas de esas máquinas han sido construídas para realizar complicados cálculos científicos y matemáticos y estudios de contabilidad y logísticos en gran escala. No hay duda que serán usadas para control de procesos industriales, planeamiento logístico, económico, y otros propósitos que hasta ahora quedaban fuera del ámbito del control y la preplanificación cuantitativa y automática. La eficiencia de importantes ramas de la industria ha aumentado considerablemente en las últimas décadas. Es de esperar por lo tanto que las nuevas formas considerablemente más complicadas, que cada día aparecen, lograrán mucho más a lo largo de estas líneas.

Fundamentalmente las mejoras en el control son realmente mejoras en la comunicación de informaciones dentro de una organización o mecanismo. El total del progreso en esta esfera es explosivo. Las mejoras en la comunicación en su sentido directo y físico -- el transporte -- aunque menos dramáticas, han sido considerables y constantes. Si los desarrollos nucleares ponen energía disponible sin restricciones, es posible que los desarrollos en el transporte aumenten aún más. Pero hasta el progreso "normal" en el mar, la tierra, y el aire es extremadamente importante. Sólo ese proceso "normal" moldeó el desarrollo económico del mundo, produciendo las presentes ideas globales en política y en economía.

Consideremos ahora una industria completamente "anormal" y sus potencialidades -- una industria que aún no tiene lugar en ninguna lista de actividades de importancia: el control del tiempo, o para

usar un término más ambicioso justificado, el clima. Una fase de esta actividad que ha recibido gran atención pública es la de la lluvia provocada artificialmente.....

Pero el control del tiempo y del clima son realmente mucho más extensos que la lluvia artificial. Todos los fenómenos climáticos principales, así el clima en sí, son controlados por la energía solar que llega a la tierra. Pero modificar la cantidad de energía solar está más allá de las posibilidades humanas. Lo que realmente importa no es la cantidad que llega a la tierra sino la fracción retenida en la tierra, ya que la que es devuelta al espacio no es más útil que la que jamás llegó. La cantidad absorbida por la tierra sólida, el mar o la atmósfera parece estar sujeta a delicadas influencias. Es cierto que nada de esto ha sido hasta ahora controlado substancialmente por la voluntad humana, pero hay fuertes indicaciones de que hay posibilidades de control.

El dióxido de carbono liberado en la atmósfera por la combustión de carbón y petróleo en la industria -- más de la mitad durante la última generación -- puede haber cambiado la composición de la atmósfera lo suficiente para ser la causa de un entibiamiento general del mundo de alrededor de un grado Fahrenheit. El volcán Krakatao entró en erupción en 1883 y liberó una cantidad de energía lejos de ser exorbitante, si el polvo de la erupción hubiera permanecido en la estratósfera durante 15 años desviando el impacto de los rayos solares sobre la tierra, podría haber bastado para que la temperatura del mundo bajará seis grados (en realidad, quedó estacionario durante cinco años y cinco de tales erupciones probablemente hubieran logrado el resultado mencionado). Esto hubiera sido un considerable enfriamiento; la última era del Hielo, cuando la mitad de Norte América y todo el norte y el oeste de Europa estaban bajo una capa de hielo como la que cubre Groenlandia o la Antártida fué sólo 15 grados más fría que la era presente. Por el contrario, otros 15 grados de calor probablemente derretirían el hielo de Groenlandia y de la Antártida y producirían un clima tropical o semitropical en todo el mundo.

Además es sabido, que la preexistencia de grandes campos de hielo se debe a que el hielo refleja la energía solar e irradia hacia afuera la energía terrestre a un promedio aún más alto que el suelo común. Unas capas microscópicas de material de color sobre una superficie helada, o en la atmósfera cercana,

podrían inhibir el proceso de reflexión y radiación, derretir el hielo, y alterar el clima local, las medidas que provocarían esos cambios son técnicamente posibles, y las inversiones necesarias de orden de lo que fue suficiente para desarrollar sistemas ferroviarios y otras grandes industrias. La principal dificultad reside en predecir en detalle los efectos de tan drástica intervención. Pero nuestros conocimientos de la dinámica y de los procesos de control en la atmósfera están llegando rápidamente a un nivel que permitiría tales predicciones. Probablemente la intervención en asuntos atmosféricos y climáticos llegará en pocas décadas y se desarrollará en una escala que hoy es difícil de imaginar.

Lo que podría hacerse, por supuesto, no es un índice de lo que debería hacerse; hacer una nueva era de hielo para molestar a otros, o una nueva era tropical "interglacial" para completar a todos, no constituye necesariamente un programa racional. En realidad evaluar las consecuencias ulteriores de un enfriamiento o un entibamiento general sería un asunto complejo. Los cambios afectarían el nivel de los mares, y por lo tanto la habitabilidad de las costas; la evaporación de los mares, y de allí la precipitación general y los niveles de congelación, etc.; no es inmediatamente obvio que es lo que sería dañino y que sería beneficioso -- y en que regiones de la tierra. Pero hay pocas dudas que se podrían llevar a cabo análisis necesarios para predecir resultados, intervenir en la escala deseada, y últimamente lograr efectos fantásticos, podría alterarse el clima de regiones específicas y los niveles de precipitación. Por ej.; las perturbaciones transitorias -- incluso las invasiones de aire frío (polar) que constituyen el invierno típico de las latitudes medias y las tormentas tropicales (huracanes) -- podrían ser corregidas o por lo menos atemperadas.

No hay necesidad de detallar lo que tales cosas significarían para la agricultura, o, por cierto, para todas las fases de la ecología humana, animal y vegetal. Qué poder sobre nuestro medio, sobre toda la naturaleza, esta allí implicado?

Tales acciones serían más directamente y verdaderamente de ámbito mundial que las guerras recientes o futuras, o que la economía en ningún momento. La extensa intervención humana afectaría profundamente la circulación general de la atmósfera que depende de la rotación de la tierra y del calentamiento solar intenso de los trópicos. Las medidas en el Artico podrían controlar el tiempo en regiones templadas, o las medidas en una región

templada afectar críticamente a las otras, a 60 grados de latitud de distancia. Todo esto fundirá los problemas de cada nación con los de las otras más completamente que la amenaza de una guerra nuclear o de cualquier otra guerra podría yo haberlo hecho.

Tales elementos como la energía gratis, mayor automatización, mejores comunicaciones y control parcial o total del clima tienen rasgos comunes que merecen mención especial. Primero, aunque todos son intrínsecamente útiles, pueden prestarse a la destrucción. Hasta las herramientas más formidables de la destrucción nuclear son nada más que miembros extremos de gene que incluye los métodos útiles de la liberación de la energía o transmutación de los elementos. Los planes más constructivos para control del clima tendrían que basarse en cálculos y técnicas que se prestarían a formas de guerra climática todavía no imaginados. La tecnología -- al igual que la ciencia -- es completamente neutral, y proporciona sólo medios de control aplicables a toda clase de propósitos indiferentes a todos.

Segundo en la mayoría de estos desarrollos hay una tendencia a afectar la tierra en su totalidad o, para ser más exacto, hacia la producción de efectos que pueden ser proyectados desde cualquier punto del globo hacia cualquier otro. Hay un conflicto intrínseco con la geografía -- y las instituciones que en ella se basan -- según se la entiende hoy. Por supuesto, cualquier tecnología se interrelaciona con la geografía y cada una impone sus propias reglas geográficas y modalidades. La tecnología hoy en desarrollo y que dominará las próximas décadas parece estar en total conflicto con las unidades y conceptos geográficos y políticos tradicionales y por lo general aun válidos.

Esta es la crisis en madurez de la tecnología.

¿Qué clase de acción demanda la situación? Cualquiera sea lo que uno se incline a hacer, algo decisivo debe ser tenido en cuenta: las mismas técnicas que crean los peligros o las inestabilidades son en sí útiles, o relacionadas con algo útil. En realidad, cuando más útiles puedan ser, más inestables pueden resultar sus efectos. Lo que crea el peligro no es una destructividad perversa particular de una invención dada. El poderío tecnológico, la eficiencia tecnológica en sí es una conquista ambivalente. El peligro es intrínseco.

En búsqueda de una solución, conviene eliminar desde un principio una pseudosolución, la crisis no se resolverá inhibiendo esta o aquella forma de tecnología, aparentemente dañina. Las partes de la tecnología, así como la de las ciencias afines, están tan interrelacionadas que a la larga nada menor que la eliminación total del progreso tecnológico sería suficiente para la inhibición. Asimismo, sobre una base más inmediata y común, las técnicas útiles y las dañinas están siempre tan estrechamente unidas que nunca es posible separar los corderos del lobo. Esto es sabido por todos los que se han esforzado tanto para separar la ciencia o tecnología "clasificada" (militar) de la "abierta", el éxito nunca es más que transitorio, durando quizás media década. En forma similar, una separación entre temas útiles y temas dañinos en cualquier esfera tecnológica probablemente se disolvería en la nada en una década.

Además en tal caso una separación exitosa tendría que durar mucho tiempo (contrariamente el caso de la "clasificación militar" en el que hasta una ganancia de unos pocos años puede ser importante). También, la proximidad de técnicas útiles a las dañinas, y la posibilidad de aplicar las dañinas al uso militar, impone una multa competitiva a las violaciones. De allí que la prohibición de tecnologías particulares tendría que ser impuesta sobre una base mundial. Pero la única autoridad que podría lograr esto con efectividad tendría que tener el alcance y perfección como para indicar la resolución de los problemas internacionales más bien que el descubrimiento de un medio para resolverlos.

¿Qué salvaguardias nos quedan? Aparentemente sólo medidas oportunistas días tras días -- o quizás año tras año -- una larga secuencia de decisiones pequeñas y correctas. Y no es de sorprender que sea así. Después de todo la crisis se debe a lo raudito del progreso, a su probable mayor aceleración y a la existencia de ciertas relaciones críticas. Específicamente, los efectos que ahora estamos comenzando a producir son de la misma magnitud que "el gran globo mismo". Por cierto, afectan a nuestro planeta como una unidad. De allí que una mayor aceleración no pueda ya ser absorbida como en el pasado por una extensión del área de operaciones. Bajo las presentes condiciones es irrazonable esperar una panacea inesperada.

Para el progreso no hay cura. Toda tentativa de encontrar canales automáticos tan seguros para la presente variedad explosiva del progreso ha de llevar a la frustración. La única posible seguridad es relativa, y reside en el inteligente ejercicio de los juicios tomados a diario.

Los problemas creados por la combinación de las presentes formas posibles de guerra nuclear y la situación internacional tan desusadamente inestable son enormes y no podrán ser resueltos con facilidad. Los de las próximas décadas serán probablemente igualmente molestos y quizás más aun, la tensión entre EE.UU. y la URSS es mala, pero las cosas no se simplificarán cuando las otras naciones comiencen a hacer sentir su completo peso ofensivo potencial.

Las posibilidades terribles presentes de una guerra nuclear pueden ceder ante otras aún más terribles. Después que se haga posible el control global del clima, quizás nos parezcan simples nuestras presentes preocupaciones. No debemos engañarnos: una vez que se hagan realidad esas posibilidades, serán explotadas. Será necesario por lo tanto desarrollar nuevos y adecuados procedimientos y prácticas políticas. Toda la experiencia demuestra que hasta los pequeños cambios tecnológicos transforman profundamente las relaciones políticas y sociales predictibles "a priori" y que la mayoría de las respuestas a los interrogantes iniciales son erróneas. Por todas estas razones, es necesario no tomar demasiado seriamente ni las presentes dificultades ni las reformas que se propongan.

El hecho sólido concreto es que las dificultades se deben a una evolución que, aunque útil y constructiva, es también peligrosa. ¿Podemos provocar los ajustes necesarios con la premura suficiente? La respuesta más optimista es que la especie humana se ha visto antes ya sujeta a pruebas semejantes y parecer disfrutar de una habilidad congénita para salir del paso, después de diversa cantidad de molestias y peligros. Pedir por anticipado una receta completa sería razonable. Podemos especificar solamente las calidades humanas que se necesitan: paciencia, flexibilidad, inteligencia.

ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA

PARA AMERICA LATINA

ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA AMERICA LATINA*

Por

Víctor L. Urquidi**

El objeto de estas notas es apreciar los límites dentro de los cuales puede elaborarse una estrategia para el desarrollo tecnológico de América Latina en función de objetivos a largo plazo. Es necesario distinguir entre la estrategia y los mecanismos; estos últimos sólo podrán recomendarse una vez definida la estrategia.

El actual Programa Regional Interamericano es una medida a corto plazo, necesaria por todos conceptos, pero que tendrá que modificarse a medida que se formulen políticas nacionales de desarrollo científico y tecnológico. Estas políticas nacionales deberán fundarse en una estrategia a largo plazo que cada país tendrá que adoptar. Aunque existen diferencias marcadas entre los países la etapa de desarrollo económico y social en que se encuentran es lo suficientemente similar para que pueda hablarse de un proceso de aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo que sean común a la región latinoamericana en su conjunto.

Cabe hacer hincapié en que mientras no exista una estrategia tecnológica para los países latinoamericanos considerada como estrategia nacional, no puede haber una estrategia para el Programa Regional fuera de las actuales medidas de refuerzo a corto plazo de instituciones selectas de enseñanza superior e investigación.

*/ Documento de la Reunión de la CECIC sobre Estrategia para el Desarrollo Tecnológico en América Latina, Viña del Mar (Chile), 12-15 de mayo de 1969.

**/ Presidente de "El Colegio de México", Guanajato 125. México, 7 D. F., México

América Latina debe contar con una estrategia propia a largo plazo para su desarrollo tecnológico porque la experiencia de otras áreas le es inaplicable o presenta inconvenientes de diverso orden. No contando con la base educativa ni la infraestructura científica de Estados Unidos, la Unión Soviética, Japón o los países de Europa Occidental, América Latina no está en la posibilidad de efectuar absorciones masivas de innovación tecnológica ni de desarrollar rápidamente, ni en un espectro amplio, un esfuerzo científico y tecnológico autónomo. En el caso particular del Japón, América Latina no está en condiciones de reproducir el proceso imitativo de aquel país que ha conducido a la actual etapa de innovaciones. Los países europeos han descansado en los últimos años, al parecer, en la transferencia y difusión de tecnología por medio de la inversión extranjera privada y se plantean ya la necesidad de crear procesos de innovación propios.

Podrían tomarse en cuenta las siguientes bases para la elaboración de la estrategia latinoamericana:

1. Se debe partir de la realidad económica, social y cultural aún cuando se conozca apenas en forma imprecisa. En términos breves, la estructura económica se caracteriza por un alto grado de dependencia de unas cuantas exportaciones de productos básicos por lo que hace a las relaciones externas y en lo interno por un relativo grado de industrialización frente a un sector primario predominante. Tanto el sector agrícola y el industrial, como el de los servicios, se caracterizan por dualidad de niveles tecnológicos. La realidad económica latinoamericana constituye todavía una débil base para el desarrollo científico y tecnológico.

En cuanto a la estructura social existe una distribución muy desigual de la propiedad y la riqueza y a causa de éstos y otros factores una estratificación social muy marcada, poco propicia para el desarrollo económico y en consecuencia para el científico y tecnológico.

La situación educativa y cultural se caracteriza por analfabetismo, grave deserción escolar, escasa educación media, falta de educación para adultos y errores en el contenido de la educación y en la orientación vocacional. La educación superior, de la cual egresa cada año solo el 10% de la matrícula total, padece profundas deficiencias cualitativas.

De estas bases inadecuadas debe partir la estrategia latinoamericana en materia tecnológica.

2. El siguiente punto a considerar es la perspectiva de los próximos diez años, período en parte predeterminado por las condiciones básicas, pero durante el cual tendrán que tomarse decisiones fundamentales en todos los órdenes. En los próximos diez años salvo cambios verdaderamente revolucionarios, la mayoría de las tendencias actuales se mantendrá con mayor o menor acentuación.

En lo económico se seguirá dependiendo de los productos básicos, aunque podrán desarrollarse muchas nuevas exportaciones menores de productos naturales. Habrá mayor tendencia a la exportación de productos semielaborados y de manufacturas industriales en aquellos renglones que sean competitivos internacionalmente o que gocen de mercados preferenciales. Se alcanzará, no obstante las dificultades actuales, una relativa integración económica latinoamericana, la cual al abrir mercados a productos industriales permitirá desarrollos tecnológicos más importantes.

En lo social puede preverse una continuación moderada del proceso de reforma agraria conforme a la experiencia de algunos países; seguirá incrementándose la proporción de clase media y de clase obrera asalariada, lo cual tenderá a aumentar la movilidad social. Pero no es probable que se elimine el problema de las poblaciones marginales urbanas ni el de la pobreza rural externa; tampoco será posible acabar con el desempleo ni reducir sustancialmente el subempleo ni el empleo parcial. La tasa de incremento demográfico, sumamente elevada, no se reducirá.

El panorama de la educación y la cultura podría indicar un mejoramiento importante en la educación primaria y moderada en la efectividad de la educación media y superior, aún cuando sin mucha esperanza de mejoramiento cualitativo. Debido al incremento de las comunicaciones habrá mayor extensión cultural, aunque limitada por la manifiesta baja calidad de la televisión y de la prensa.

Las anteriores tendencias ofrecen mejor base para el desarrollo científico y tecnológico y dependerán a su vez de este desarrollo, pero la situación resultante se consideraría insuficiente para alcanzar los fines de mejoramiento económico, social y educativo que son de desear.

- d) programas masivos de educación de adultos;
- e) ampliación importante de la infraestructura científica;
- f) mejoramiento de los medios de comunicación dotándolos de una amplia función social.

En resumen, además de la consideración de la realidad y de las tendencias previsibles, la estrategia tecnológica a largo plazo deberá suponer la adopción de nuevos objetivos que varíen sustancialmente la situación prospectiva.

4. Un factor condicionante para la adopción de la estrategia sobre estas bases es que se pueda ampliar considerablemente la capacidad financiera latinoamericana teniendo como instrumento verdaderas reformas tributarias y sistemas más eficaces de encauzamiento del gasto. Sin tales reformas no se pueden alcanzar los objetivos económicos, sociales y culturales, y mucho menos los científicos y tecnológicos.

5. Por el lado externo, un factor condicionante de primer orden será el hecho de que en los países más adelantados continuarán elevándose los niveles tecnológicos y abriéndose nuevos campos de tecnología. En esos países seguirá teniendo fuerte impulso la innovación en virtud de existir la base científica y tecnológica para ello junto con el estímulo representado por el apoyo social a la innovación y por la extensión de los mercados. Continuará existiendo la brecha no sólo técnica sino administrativa.

6. La tecnología es siempre específica y se vincula a determinadas estructuras científicas e industriales. Un país que carezca de las estructuras adecuadas no puede, desde un punto de vista técnico, importar cualquier tecnología ni efectuar cualquier desarrollo tecnológico propio. Sus opciones se reducen.

7. La elección de una estrategia determinada está sujeta también a consecuencias políticas. A diferencia de los casos de Canadá y los países de Europa Occidental, que comparten en gran medida las aspiraciones y los niveles de vida de EE.UU. los países latinoamericanos al aceptar la inversión privada extranjera como medio de transferencia de la tecnología con exclusión de otros medios estarían dando lugar a una situación de

dependencia y de ingerencia que podría tener graves consecuencias políticas. La importación de tecnología implícita en los financiamientos externos tendría también límites tanto financieros como políticos.

8. La estrategia estaría también condicionada por limitaciones de orden real. Entre ellas figura el hecho de que en cualquier país determinado de América Latina la base científica tendrá que ser selectiva (aunque a nivel regional esta limitación puede moderarse). La selección de una estrategia tecnológica está constreñida también por la escasez de recursos humanos calificados, por la falta de apoyo político, por la insuficiencia de los estímulos y de una demanda real. La misma transferencia de tecnología mediante la inversión extranjera privada está sujeta a las oportunidades de mercado interno y externo que se presenten en el panorama prospectivo del inversionista.

9. A la luz de elementos como los expuestos los países latinoamericanos estarán en posibilidad de adoptar criterios de decisión para incorporar nueva tecnología en ciertas ramas de la actividad económica y social con preferencia a otras y de aceptar ciertos medios de transferencia y difusión, o de crear los medios propios de innovación, que deban tener prioridad en función de los objetivos. Esto constituiría la estrategia adoptada sobre la cual se apoyaría complementariamente la estrategia del Programa Regional.

OBJETIVOS Y MOTIVOS DE LA

POLITICA INTERNACIONAL

CAPITULO VII

LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS, ELEVADOS EXPRESION DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Las Naciones Unidas han recibido el mandato, explícito en la Carta y como un factor determinante de la conducta de la entidad, de realizar una acción internacional mancomunada con la finalidad de resolver problemas de carácter económico, social, sanitario, cultural y educativo. La revalidación radical de la fe en los derechos del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, formulada en el instrumento de San Francisco, aparecería como una fórmula vacía si no estuviese apoyada en la voluntad de promover, en escala mundial niveles de vida más elevados, trabajo, progreso económico y social. Los redactores de la Carta, en la valoración de las uniones intergubernamentales existentes, organismos con tradición y experiencia en varios de los aspectos económicosociales de los fines de las Naciones Unidas planearon el diagrama de esta organización en forma de emplearlos en su quehacer de convertir a la vida colectiva internacional en una realidad consciente.

Los organismos intergubernamentales, con disciplina en la acción, prestarían a las Naciones Unidas, al ser vinculados a ella, un ingente impulsó, y la obra en común daría mayores resultados prácticos. Tales previsiones adquirieron amplia afirmación en el desarrollo de la estructuración de la entidad.

Mediante estos organismos, que la Carta designa como especializados, la entidad tiende a coordinar, tanto los programas a ser cumplidos como los presupuestos de financiación, y por este medio aunar el esfuerzo internacional bajo los postulados de la Carta.

Corresponde a la Asamblea General la aprobación de los acuerdos por los cuales estos organismos entran en la esfera de la entidad, pero la negociación de los acuerdos es de competencia del Consejo Económico y Social. Como órgano de enlace ha sido creado el Comité Administrativo de Coordinación, que racionaliza los programas de actividades de los organismos especializados con los de carácter afín que pueda emprender Naciones Unidas, evitando la duplicación de tareas. Once organismos especializados han sido reconocidos por la Asamblea General.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue creada en 1919, dentro del ordenamiento mundial instituido por la Conferencia de la Paz de París, con el propósito de realizar la protección internacional del trabajo. Actuó como órgano autónomo vinculado a la Sociedad de las Naciones.

En 1944, y con la finalidad de adecuar su estatuto y situación jurídica a las características de la entidad que sustituiría a la Sociedad de las Naciones, la Conferencia de la OIT, reunida en Filadelfia, adoptó la Declaración que sería incorporada a su Constitución.

La OIT, cuya vinculación con las Naciones Unidas fue aprobada en 1946, señala en su Constitución que la paz universal y permanente sólo puede establecerse sobre bases de justicia social. La Declaración de Filadelfia, al enunciar los principios que inspiran la política del organismo, afirma que el trabajo no es una mercancía, que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad general. Establece, asimismo, que la lucha contra la necesidad debe emprenderse, tanto en el orden nacional como mediante un esfuerzo internacional concertado entre representantes de los trabajadores y de los empleadores, cooperando en un mismo pie de igualdad con los representantes de los gobiernos.

El mecanismo de la OIT consiste en tres órganos: la Conferencia Internacional del Trabajo, en que cada Estado miembro acredita una delegación integrada por dos delegados gubernamentales, un delegado por los empleadores y uno por los trabajadores; el Consejo de Administración, cuerpo ejecutivo compuesto por cuarenta miembros, y la Oficina Internacional del Trabajo, secretaría de la entidad, con sede en Ginebra.

También en 1946 fue aprobado por la Asamblea General el acuerdo que vincula a la entidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este organismo fue gestado en la Conferencia de Hot Springs, en los Estados Unidos, realizada en 1943, y que aunó la voluntad de cuarenta y cuatro estados con el fin de hacer efectiva la tercera de las libertades enunciadas por Roosevelt: librar al mundo de la necesidad. En esas deliberaciones se admitió la realidad de que

las dos terceras partes de la población mundial se nutrían en forma deficiente, lo que originaba enfermedades, pobreza e ignorancia.

Para remediar tal situación fue creada la FAO, cuyo quehacer se expresa en amplias zonas del mundo, a donde concurre como orientadora de los esfuerzos tendientes a promover la mayor eficiencia en la producción de la agricultura, la silvicultura y las pesquerías, a favorecer las condiciones de trabajo de la población rural, a mejorar la nutrición y elevar los niveles de vida. La FAO acciona por medio de la Conferencia, órgano directivo integrado por todos los miembros, el Consejo Mundial de la Alimentación, compuesto por veinticuatro miembros y que actúa durante el receso de la Conferencia y el director general, encargado de la ejecución de las directivas de la Conferencia y del Consejo. La FAO ha instalado su sede en Roma.

Dentro del reordenamiento a que estaban sujetas las relaciones internacionales al acercarse el término de la Segunda Guerra Mundial, consideróse en la Conferencia de Aviación Civil Internacional, realizada en Chicago en 1944, que era preciso fijar reglas para la navegación aérea, cuyo incremento se preveía. En esa reunión fue creada la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), sucesora de la Comisión Internacional de Navegación Aérea originada en la Conferencia de la Paz de París, en 1919.

La OACI, vinculada a las Naciones Unidas en 1946, desarrolla las posibilidades que ofrece la aviación civil internacional en beneficio de la humanidad y evita que el transporte aéreo pueda convertirse en fuente de desavenencia entre los estados. Aconseja medidas de seguridad, promueve el empleo de equipos y métodos técnicos modernos, realiza estudios jurídicos y facilita ayuda técnica y financiera tendiente a incrementar los servicios aéreos en zonas infradesarrolladas. En colaboración con los miembros ha establecido servicios meteorológicos, de tránsito aéreo, búsqueda, salvataje e investigación de accidentes. La Asamblea es el órgano superior de la OACI. El Consejo, con funciones ejecutivas, compuesto por veintiún miembros, y la Secretaría, integran el mecanismo central de este organismo especializado, cuya sede se encuentra en Montreal.

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods, en los Estados Unidos, a mediados de 1944, cuarenta y cuatro estados coincidieron en fijar las normas que orientarían las actividades económicas y financieras, en el plano internacional. En sendos Convenios formulados en Bretton Woods fueron establecidos el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, que serían vinculados a las Naciones Unidas en 1947.

El Banco tiene como funciones esenciales servir de medio práctico para la cooperación económica internacional, facilitar la movilización de capitales con fines productivos, alentar el desarrollo de los medios y fuentes de producción de los países insuficientemente desarrollados, fomentar inversiones privadas en el extranjero. La política prestataria de este organismo tiende a contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, promover la producción agrícola e incrementar las industrias básicas. Como prestamista, entrega fondos a los miembros o a empresas privadas, garantizado el préstamo, en este último caso, por los gobiernos respectivos. Como prestatario, realiza operaciones de venta de obligaciones. Su capital autorizado se origina en las acciones suscritas por los miembros.

Como institución dedicada a fomentar la cooperación monetaria internacional y a servir de centro de consulta en problemas monetarios, el Fondo tiende, asimismo a fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, evitando depredaciones con fines de competencia, a coadyuvar en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos y la eliminación de las restricciones que entorpezcan el comercio mundial. El Fondo pone a disposición de sus miembros los recursos de que dispone, lo que les procura la oportunidad de corregir los desequilibrios en sus balanzas de pagos. Su capital está constituido por las cuotas asignadas a los miembros.

Cada uno de estos organismos está regido por una Junta de Gobernadores, en que todos los miembros están representados. Con funciones delegadas por la Junta actúa, en el receso de ésta, el Consejo de Directores compuesto por diecisiete miembros. A un director gerente corresponde la dirección administrativa del Fondo, mientras que el Banco tiene un presidente responsable por la conducción del organismo. La sede de ambas entidades se encuentra en Washington.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), fue instituída en 1946, por iniciativa del Consejo Económico y Social, con la finalidad de coordinar la colaboración entre todas las naciones, miembros o no del organismo, para lograr el fomento y la protección de la salud en el orden internacional. En 1948, la OMS fue reconocida como organismo especializado.

La acción de la OMS se apoya en los siguientes principios: la salud no es sólo la ausencia de afecciones o enfermedades, sino un estado de completo bienestar físico, mental y social, y que la salud es un derecho de todo ser humano. Comprobado que la desigualdad en el fomento de la salud y en la fiscalización de las enfermedades contagiosas, en cualquier país, constituye un peligro común, la OMS colabora con los gobiernos en la tarea de reforzar sus servicios sanitarios, de proveerlos de ayuda técnica y, en caso de urgencia, del socorro necesario. Tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación del reglamento Sanitario Internacional, que reemplaza a los convenios ya inadecuados. Efectúa investigaciones en el vasto campo de su competencia y, en particular, acerca de la influencia de las radiaciones sobre la salud pública.

La Asamblea Mundial de la Salud establece la política general de la OMS y elige a los dieciocho miembros del Consejo Ejecutivo y al director general, que cumple funciones administrativas. La OMS tiene su sede en Ginebra.

La Unión Postal Universal (UPU), es una de las uniones públicas más antiguas. Su fundación se remonta a 1874, siendo su primer nombre el de Unión Postal General. Las actividades de esta institución, de eminente interés para la comunidad internacional fueron incorporadas a la obra ecuménica de las Naciones Unidas, mediante el correspondiente acuerdo aprobado en 1948.

La UPU facilita el transporte de la correspondencia postal de toda especie y fomenta la colaboración internacional para adecuar el movimiento eficaz y económico de los servicios postales. Integran la estructura de la UPU el Congreso Postal Universal, en el que todos los miembros están representados, el Comité Ejecutivo Permanente y de Enlace, compuesto por veinte miembros, cuya misión consiste en asegurar, durante el receso del Congreso, la prosecución de las tareas del organismo, y la Oficina Internacional de la UPU, secretaría permanente. La UPU tiene su sede en Berna.

Otra unión pública internacional de sólida tradición es la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), establecida en 1865 con el nombre de Unión Telegráfica Internacional. La Conferencia de Plenipotenciarios, reunida en la ciudad estadounidense de Atlantic City, en 1947, decidió, frente al progreso de la ciencia, revisar las disposiciones existentes sobre telecomunicaciones e introducir las necesarias reformas en el Convenio constitutivo de la UIT, para vincular a este organismo con las Naciones Unidas. Esto se concretó en ese mismo año.

La UIT mantiene y estimula la cooperación internacional destinada a perfeccionar el empleo racional de las telecomunicaciones, favorece el desarrollo y aplicación eficaz de los medios técnicos, procede a la inscripción de las asignaciones de frecuencias y asesora acerca de la utilización de canales radioeléctricos.

La Conferencia de Plenipotenciarios, que reúne a los representantes de los miembros, es la autoridad suprema de la OIT; durante su receso actúa el Consejo de Administración, compuesto por dieciocho miembros; la Secretaría General sustituye a la antigua Oficina Internacional de la UIT, y sirve de enlace entre las administraciones de los miembros. Tres organismos permanentes completan el mecanismo funcional de la UIT; la Junta Internacional de Registro de Frecuencias, el Comité Consultivo Telegráfico y Telefónico y el Comité Internacional de Radiocomunicaciones.

La Organización Meteorológica Internacional, que efectuaba servicios de información climatológica desde 1878, fue transformada, en la XII Conferencia de Directores de Servicios Meteorológicos Nacionales, reunida en Washington en 1947, en la Organización Meteorológica Mundial (OMM). La vinculación de la OMM con las Naciones Unidas se efectuó en 1950.

La OMM coordina, en el plano internacional, la sistematización de las observaciones meteorológicas, la investigación científica y la enseñanza de la meteorología. Promueve la cooperación internacional para el establecimiento de cadenas de estaciones de observación meteorológica y geofísica conexas. El Congreso Meteorológico Mundial, órgano plenario, determina la actividad de la OMM. La responsabilidad por la ejecución de las directivas del Congreso lo asume el Consejo de Administración. En virtud de la

estructura regional de la OMM, en el Consejo están representadas las Asociaciones Regionales de Africa, Asia, América del Sur, del Norte y Central, Australia, Pacífico Sudoccidental y Europa. La Secretaría completa el mecanismo funcional de la OMM, cuya sede se encuentra en Ginebra.

En 1957, un nuevo organismo especializado quedó vinculado a las Naciones Unidas: la Corporación Financiera Internacional (CFI), cuya creación fue propuesta por el Banco, para cumplir la finalidad de incrementar la capacidad productiva de empresas privadas, mediante la inversión de capital, también privado.

La CFI estimula la inversión productiva de capital privado, y en los casos en que no lo obtiene en cantidad suficiente y condiciones razonables, participa en las inversiones, sin requerir garantía estatal. Presta servicios informativos acerca de las necesidades de capital y de las ofertas de los inversores. Este organismo sólo da curso a las propuestas de inversión destinadas a favorecer empresas industriales, agrícolas y financieras que sean útiles al desarrollo económico del país en que se hallan radicadas.

La CFI se encuentra regida por la Junta de Gobernadores, compuesta por los Directores Ejecutivos del Banco cuyos países sean miembros de la CFI. La Junta elige al presidente del organismo, funcionario responsable por la administración de la CFI. Esta tiene su sede en Washington.

Dos proyectados organismos intergubernamentales aguardan las indispensables ratificaciones para entrar en actividad, y estar en condiciones de ser incorporados al ordenamiento internacional de las Naciones Unidas. Son ellos la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental y la Organización Internacional de Comercio, ambas auspiciadas por el Consejo Económico y Social.

CAPITULO VIII

UNA ENCUMBRADA EMPRESA INTELECTUAL:

LA UNESCO

La idea de la comunidad internacional, instituida en la mentalidad colectiva de los pueblos como un ansia de armonía universal, de efectivo entendimiento entre los estados, tiene en los principios que sustenta la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la más adecuada herramienta para su realización plena.

Los defectos de que adolezcan las instituciones políticas internacionales que intentan organizar a la comunidad de los pueblos, son superados, en las dimensiones del pensamiento y del tiempo humanos, por la preeminencia de las fuerzas espirituales que mueven al hombre en su íntima predisposición hacia el amor y la paz, hacia la soberanía del Mensaje: ¡... paz en la tierra a los hombres de buena voluntad!

La organización de la comunidad internacional sólo sería una frágil estructura si se construyera con fríos materiales de interés político, circunstancial; su sólida nervadura proviene y se desarrolla en la mente del hombre, en la parte mejor de su espíritu, noble y perfectible. Si las personas de la comunidad internacional organizada son los estados, es el hombre su promotor, su actor en última instancia, el mandante y el máximo beneficiario. Adquiere así nueva vigencia el apotegma de Protágoras: el hombre es la medida de todas las cosas, de lo que es y de lo que no es.

El Acta Constitutiva suscrita en Londres en 1945, encomienda a la UNESCO el quehacer de cumplir un alto mandato: fomentar la solidaridad intelectual y moral de los pueblos, y esa es su divisa indeclinable. Esta eminente empresa del espíritu intenta alcanzar en el ámbito mundial, la suprema finalidad de contribuir al imperio de la paz y la seguridad, estrechando la colaboración entre las naciones en el campo de la instrucción, mejorando y extendiendo la educación puesta al servicio de la convivencia en una fraterna comunidad universal.

La investigación de nuevas formas de actividad creadora, las realizaciones más elevadas del intelecto y el espíritu del hombre, el avance del conocimiento hacen factible la idea de promover la civilización en escala universal, mediante una política de amplias miras tendiente a que los elementos de esa civilización sean compartidos por todos los pueblos y todos los seres humanos.

En su carta magna, la UNESCO lleva inscripto el principio de que la guerra germina en la mente de los hombres, oscurecida por la ignorancia y los prejuicios, la desconfianza y el recelo entre pueblos, y señala que en la mente de los hombres habrán de ser erigidas las defensas de la paz, y que ésta sólo podrá afianzarse mediante el libre intercambio de ideas y conocimientos, la difusión de la educación, la ciencia, las formas vivas de la cultura.

Por los caminos específicos de su noble misión, la UNESCO persigue el fin de afianzar el respeto universal a la justicia y a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin discriminaciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Para que la justicia suceda en la humanidad al reinado de la violencia y de la fuerza, este organismo promueve el mutuo conocimiento y la comprensión entre los pueblos. Favorece la tarea de los órganos de información de las masas, la libre circulación de las ideas, por la palabra y por la imagen.

Circunscripta en el espacio técnico que le compete, la UNESCO desprovista de poderes temporales, cumple su vocación espiritual de asegurar los aspectos intelectuales y morales de la paz, de aunar voluntades en procura de una amplia cooperación para solucionar los problemas que afectan su misión trascendente.

Fundamental quehacer asignado al organismo es el de prestar un vigoroso impulso a la educación popular, en colaboración con los Estados miembros. El triángulo formado por el analfabetismo, las enfermedades y la miseria, de lados iguales, encierra y oprime al espíritu del hombre, le coarta toda posibilidad de liberarse. Los programas de educación fundamental, orientados a ofrecer a las poblaciones desprovistas de instrucción las bases teóricas y prácticas elementales para que alcancen un nivel digno en la sociedad, valen como realidades. Los centros especializados en la formación de educadores elementales, de Patzcuaro en México, de Sin-el-Layan en Egipto -- los primeros en esa actividad --,

concretan la efectividad del plan. Trata la UNESCO, asimismo, de extender la vigencia del principio de que las oportunidades de instruirse sean iguales para todos.

Consciente de que las mayores realizaciones y esperanzas residen en la incorporación de la niñez y de la juventud a la obra ecuménica de cultura y de paz, la UNESCO sugiere métodos de enseñanza aptos para inculcar en aquéllas los ideales que la informan y adecuarlas a las responsabilidades que les han de corresponder en los ciclos humanos que se suceden.

No descuida la UNESCO el aspecto social de la creación científica y del tecnicismo. Las ciencias sociales, fruto característico del pensamiento contemporáneo le merecen un espacio significativo en su programa integral; busca de aplicar el conocimiento científico a las relaciones humanas.

Las artes, las letras y la filosofía, valoradas en función de una cultura para una humanidad, sirven de poderoso estímulo a la obra de la UNESCO en el incremento de la cooperación intelectual internacional, en la protección de los derechos de autor, la ayuda a escritores, artistas y sabios, en la difusión de la cultura.

No por aparentemente inalcanzable, en virtud de su vastedad, el programa total de la UNESCO deja de valer como posibilidad. Sus resultados habrán de verse a largo plazo, impulsados por corrientes de entendimiento entre los pueblos.

LA UNESCO, organismo especializado de las Naciones Unidas desde 1946, posee la siguiente estructura: la Conferencia General, de la que participan todos los miembros y que decide acerca de la política de la entidad. Durante el lapso de dos años que transcurre entre una reunión de la Conferencia y la siguiente, el Consejo Ejecutivo, integrado por veinticuatro miembros, fiscaliza la marcha de la entidad. La Secretaría, a cuyo frente se encuentra el director general de la UNESCO, lleva sobre sí la responsabilidad de dar cumplimiento a los programas internacionales del organismo. Las Comisiones Nacionales de los Estados Miembros sirven de fructífero enlace entre la UNESCO y los centros docentes, artísticos y científicos de éstos.

CAPITULO IX

OBJETOS Y MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

La falta de visión, la falta de voluntad de actuar cuando la acción sería sencilla y eficaz, la ausencia de ideas claras, la confusión de opiniones hasta el momento de emergencia -- hasta que la necesidad de autoconservación hace sentir su llanado discordante --: estos son los rasgos que constituyen la repetición interminable de la historia.

CHURCHILL, en la Cámara de los Comunes, el 2 de mayo de 1935.

El NEXO entre el carácter de sociedad o de comunidad de un grupo, los fines de la política de sus miembros y los motivos de su acción no pueden establecerse a priori. En grupos pequeños como, por ejemplo, una familia, el carácter societario o comunitario del grupo está determinado por las actitudes que el hombre y la mujer sostienen, el uno hacia el otro. En grupos con un elemento jerárquico como por ejemplo, las facultades universitarias o los colegios, los miembros más antiguos dan el tono. En grupos donde los intereses creados predominantes son el objeto de ataque y defensa, como en una compañía por acciones o en las relaciones entre empresas de negocios, el medio competitivo tiene una influencia mayor sobre el objeto de la política y los motivos de acción de esas empresas, que los deseos de los individuos interesados.

DETERMINANTES DE LOS OBJETOS Y MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

En la sociedad internacional, el elemento jerárquico es pronunciado. Cada uno de los grupos interesados tiene sus propios intereses creados que defender o está ansioso de mejorar su posición relativa. La lealtad de los órganos de estos grupos se dirige, principalmente, a sus propios grupos particulares y no a la sociedad internacional como tal. Finalmente, el papel primarísimo del poder en las relaciones internacionales domina el pensamiento y la acción en este campo. Este es, al menos el cuadro que debe derivarse de las relaciones internacionales del pasado y del presente.

Mientras que estos presupuestos sean correctos, los objetos y los motivos de la política exterior están determinados, principalmente, por el carácter de sociedad que tiene el medio internacional y las formas de conducta internacional. Como en todos los tipos de las relaciones sociales, hay una interacción continua entre los agentes primarios y los secundarios, sería un error, por tanto pensar que existe cualquier nexo en términos unilaterales. De cualquier manera, en caso de duda, está más de acuerdo en la realidad sostener que los objetos, motivos, instrumentos y formas de acción de cualquier grupo individual en la sociedad internacional están condicionados por el carácter básicamente competitivo y antagónico de esta sociedad que argumentar la proposición contraria.

Esta es la razón de que, durante siglos, los proyectos bien intencionados por la paz internacional se hayan quedado en sueños vanos. En una sociedad tan estrictamente jerarquizada como la sociedad internacional, importa relativamente poco lo que piensen o deseen los grupos individuales o locales, en una escala nacional o internacional. Es la aristocracia internacional de Estados soberanos y, en último término, la oligarquía de potenciales mundiales la que decide el carácter de los asuntos internacionales. Haciendo a un lado los proyectos de reforma que no son otra cosa que la política del poder disfrazada, todos los proyectos más ambiciosos de paz internacional se basan en una premisa mayor que generalmente no se formula: la transformación de la sociedad internacional en una comunidad internacional. 1/

Inclusive si un Estado estuviera dispuesto a dar ese paso, debería que hacer frente al peso muerto de todos los demás Estados, inclusive si todas las potencias pequeñas y medianas pudieran ser persuadidas a seguir ese camino, quedan todavía las potencias mundiales. Inclusive si todas las potencias mundiales, con excepción de una, estuvieran dispuestas a abrir un nuevo capítulo en el libro bastante manchado de las relaciones internacionales, sólo podrían establecer una comunidad internacional entre sí. Sus relaciones con esa única potencia mundial que se negara a seguir ese camino, se establecerían todavía en un plano societario.

OBJETOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

En todas las épocas, parece existir, cuando menos una gran tendencia que produce temor al resto de los miembros de la sociedad internacional y que ve su propio destino en el juego dinámico de fuerzas en la sociedad internacional. En nuestra época, este tipo de

Estado ha encontrado su realización más brutal y extremada en los Estados agresores totalitarios. Con la Mein Kampf de Hitler (1925-27), sostiene que "la naturaleza no conoce fronteras políticas, empieza estableciendo la vida en el Universo y contempla luego el libre juego de las fuerzas. Los que muestran mayor valor e ingenio son sus criaturas más amadas y se les otorgará el derecho soberano a la existencia."

El Estado o Estados que, debido a la agresiva formulación de los objetos de su política exterior o a la desconfianza de sus intenciones por parte de otros Estados, tienden a sostener la ley del nivel más bajo en la sociedad internacional, pertenecen generalmente a la oligarquía internacional o están a punto de forzar su entrada en este círculo selecto. Son las potencias que pretenden -- o se sospecha que pretenden -- la destrucción de la aristocracia internacional y la oligarquía internacional misma.

En el siglo XVI, el Imperio de los Habsburgos pertenecía a esta categoría. En el siglo XVII, Francia llenó esta función en la Europa Occidental y Suecia en el nordeste de Europa. En el siglo XVIII, tanto Gran Bretaña como Francia sospechaban entre sí de semejantes designios. En la era posnapoleónica, fueron el Imperio Británico y Rusia. Entonces, por un tiempo, Alemania fue el principal sospechoso, mientras que, con la Revolución de octubre, Rusia surgió de nuevo como un enigma. En el Pacífico, las intenciones de paz del Japón no lograban inspirar confianza y, hoy, los Estados Unidos son tan sospechosos en Moscú como los gobernantes del Kremlin lo son para el resto del mundo fuera de la órbita soviética.

LOS ELEMENTOS DE LA POLITICA DEL PODER

En semejante medio, todo Estado debe velar por su salud. "Es mejor" escribió el arzobispo (después cardenal) Spellman al presidente Roosevelt en octubre de 1940, "estar protegidos y no necesitarlo que necesitar protección y no tenerla." Aunque los hombres de Estado pueden ansiar un mundo mejor, deben guiar su política exterior en el mundo existente y estar preparados para lo peor. Lo menos que pueden hacer es salvaguardar, por todos los medios a su disposición, la existencia de sus propios países y proteger sus dependencias lo mejor posible en una época peligrosa.

Todos estarían de acuerdo con la respuesta dada por Pitt en 1800, ante la Cámara de los Comunes. Cuando se le desafió a que definiera en una frase, sin peros, el objeto de la guerra contra Francia, replicó: "No sé si puedo hacerlo en una frase, pero puedo expresarlo en una palabra. Seguridad -- seguridad contra un peligro, el mayor que jamás amenazara a este país, el mayor que amenazará jamás a la humanidad." -- Tres años después, en otro discurso ante la Cámara de los Comunes, dijo que la conservación y la defensa propias eran "la primera ley de la naturaleza" para cualquier estado soberano.

En todos los intentos que se han hecho desde entonces para limitar la política del poder mediante convenios internacionales que proscriban la guerra, se repite el mismo tema. El derecho natural de defensa propia se presupone en el Convenio de la Sociedad de Naciones. Se manifiesta expresadamente en la correspondiente que precede al Pacto de Kellogg y en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Una mirada a los cambios en el mapa político del mundo en cualquier período de la historia mostrará que en un momento u otro, casi todas las grandes potencias han interpretado con bastante liberalidad los términos conservación y defensa propias; otra manera, sería difícil explicar -- el hecho de su expansión. Los objetos de su política -- definitivamente articulados o no varían -- de potencia y de una a otra época y pueden definirse en términos más o menos caritativos. El propósito de un Estado puede ser la seguridad; puede ser el logro o la conservación de la posición de gran potencia o de potencia mundial, puede ser mayor espacio vital; o puede ser la satisfacción de la mera codicia o ambición.

MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

¿Cuáles son los motivos tras los objetos de la política de los Estados? Para responder a esta pregunta, es necesario tener en cuenta la complejidad del problema. Es verdad hasta para la acción individual que, por regla general, se debe a numerosos motivos. Hay motivos primarios y secundarios. Las razones de la acción pueden ser racionales o emocionales. Pueden ser conscientes o inconscientes. Pueden ser reconocidas abiertamente a los demás o a sí mismo. o pueden ocultarse tanto al mundo en general como al actor mismo. Estas dificultades se aplican todavía más cuando la acción es de grupos, o la realizan individuos en favor de grupos.

En las relaciones interestatales, la colectividad de estas razones se describe comúnmente com raison d'Etat o Staatsraison. En sus Vindication of Natural Society (1756), Burke encontró en este complejo de razones un argumento más contra la sociedad artificial, distinguiéndola de la natural:

OBJETOS Y MOTIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

Pero si no hubiera otros argumentos contra la sociedad artificial que el que voy a mencionar, pienso que debería desaparecer por este solo argumento. Todos los autores de ciencia política han estado de acuerdo, y están de acuerdo con la experiencia, en que todos los gobiernos infringen con frecuencia las reglas de justicia para sostenerse; que la verdad tiene que dar paso al disimulo; la honestidad a la conveniencia; y la humanidad misma al interés reinante. Todo este misterio de iniquidad es llamado la razón de Estado. Es una razón que yo reconozco no poder penetrar.

Los motivos reales tras la política internacional pueden calificarse de distintas maneras. Los Ministerios del Exterior se resisten a publicar documentos relacionados con la política contemporánea, pero el material diplomático de un pasado más remoto es libremente accesible. Como la sociedad internacional sigue siendo en substancia, lo que ha sido siempre, puede suponerse que los motivos que han impulsado a los estadistas del pasado operan aún en las relaciones contemporáneas.

CAPITULO X

INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

La diplomacia es sólo una de las armas de que dispone el gobierno de Su Majestad para la protección de los intereses británicos.

Proposals for the Reform of the Foreign Service (Cmd. 6420-1943).

El OBJETO de toda política es el acuerdo o el consentimiento. En consecuencia se acentúa la persuasión o la fuerza. En una comunidad pura, las diferencias de opinión serían principalmente conflictos de deberes y, en sociedad pura, conflictos de intereses. Un grupo social híbrido podría concebirse a medio camino entre los extremos, en el cual los conflictos fueran vistos principalmente como conflictos de derechos. En el primer caso se decidirían en el plano de la moralidad, en el segundo, en el del poder y en el tercero, en el de la ley. En realidad, todos los grupos sociales participan en mayor o menor grado, de los elementos de la comunidad y de la sociedad. 1/ La base sobre la que se deciden realmente los conflictos, por tanto, depende del carácter genérico e individual de cada grupo. Del mismo modo, los objetos y motivos de la política difieren y determinan la elección de los instrumentos de acción política.

Como los Estados soberanos coexisten en el medio internacional dominado por el poder, sus instrumentos de política exterior se proyectan, principalmente, para lograr el acuerdo o el consentimiento en los conflictos de intereses. Dentro de ciertos límites, los conflictos entre Estados son tratados también como conflictos de derechos y deberes. La medida en que los Estados estén dispuestos a atenerse a esas normas es la medida del significado del derecho internacional y de la moralidad en las relaciones internacionales.

Los dos medios principales de persuasión en el campo de la política exterior son la diplomacia y la propaganda. La una opera en el plano de las relaciones entre jefes de Estado y gobiernos, y la otra en el de la opinión pública. Las fuerzas armadas quedan en el fondo, como ultima ratio regum.

DIPLOMACIA

En un reciente British White Paper (Cmd. 6420-1943) la función de la diplomacia se define como "hacer que la política del gobierno de Su Majestad, cualquiera que sea, sea comprendida y, en lo posible, aceptada por otros países." Es también conservar in mente este propósito muy limitado de la diplomacia. Equivale a servir como el canal regular de comunicación de los Estados entre sí. Su utilidad está limitada por la política de cooperación o de antagonismo formulada por los respectivos gobiernos.

Los cambios en el curso del tiempo, tanto en las técnicas de la diplomacia como en los tipos de personas empleadas en este trabajo, indican tendencias en la sociedad internacional y en el Estado. En la Alta Edad Media, primero el Papado y luego los Estados-ciudades italianos, seguidos gradualmente por otros Estados europeos, cambiaron el sistema de misiones diplomáticas temporales por el de embajadas permanentes y con residencia. La razón fue que las relaciones internacionales entre Estados habían alcanzado suficiente intensidad como para garantizar ese cambio y vencer las sospechas relacionadas con la presencia continua de escuchas extranjeras en las cortes, y en las capitales de las potencias.

La creciente regularidad e importancia de las relaciones internacionales condujo a la especialización y el desarrollo de un nuevo género de burocracia. Los Ministerios del Exterior sustituyeron al tratamiento un poco casual que se daba antes a los asuntos internacionales, cuando cualquier secretario de un príncipe medieval o absolutista podía tener que vérselas con una cuestión de política exterior. En el terreno diplomático, el tipo de embajador-orador dió paso a lo que Nicolson ha descrito certeramente en su Diplomacy (1950) como el tipo de observador adiestrado.

Con en los ejércitos de casi todos los Estados europeos, en sus servicios diplomáticos el elemento aristocrático estuvo representado con exceso durante siglos. Ambos servicios fueron los últimos en reflejar la transición de los regímenes feudales y absolutistas a los de los Estados nacionales y multinacionales. Aún entonces, la inadecuada provisión hecha por la mayoría de los países para la remuneración de sus agentes diplomáticos, todavía daba considerable importancia a la fortuna privada.

Correspondiendo al desarrollo total de las actividades del estado en el mundo posterior a 1919, empezó a necesitarse un nuevo tipo de diplomático. No bastaba ya con tener una personalidad que correspondiera al tipo, un poco de inteligencia y buenos modales. Estas cualidades eran apreciadas todavía, pero no eran ya suficientes. En una conversación en abril de 1938 entre Masaryk y Sir Alexander Cadogan, recogida en el tomo I de los Documentos y materiales relacionados con la víspera de la Segunda Guerra Mundial soviéticos (1948), el ministro checoslovaco en Londres se quejó de las fuentes aristocráticas en las cuales el embajador británico en Berlín obtenía, durante el período de apaciguamiento, su desfavorable información sobre Checoslovaquia. Masaryk informó a su ministro del Exterior que Sir Alexander Cadogan, entonces Subsecretario Permanente, en el Ministerio del Exterior británico "sonrió complaciente" y lo describió como un "verdadero aristócrata, digno aunque modesto". Seguían caracterizaciones no muy halagadoras del embajador británico en Berlín y del ministro británico en Praga.

El "diplomático moderno" como se le llama en el British Command Paper sobre Proposals for the Reform of the Foreign Service (1943) requiere un conocimiento perspicaz de las complejidades de la vida en la sociedad de masas contemporánea: "La economía y las finanzas se han estrechado estrechamente con la política; y el conocimiento de los problemas sociales y de los movimientos obreros es indispensable para la formación de un criterio justamente equilibrado de los asuntos mundiales." Consideraciones de esta clase tienden, en todas partes, a la situación del diplomático amateur por el diplomático profesional de carrera; a la amalgama de los servicios exteriores diplomático y consular y a fomentar aquellos tipos de diplomático que buscan amplios contactos en el país donde residen más bien que la compañía de los pequeños grupos privilegiados.

EL DERECHO INTERNACIONAL COMO LEY

El derecho internacional como "Ley"

A veces, el derecho internacional se considera como un tipo sumamente raro de ley, al cual esta palabra sólo cuadra por cortesía, si es que se le puede aplicar. Ha habido cierto número de grandes filósofos del derecho -- como Hobbes, Pufendorf, Bentham y Austin -- que han puesto en tela de juicio el carácter legal del derecho internacional, y los cargos y descargos que se hacen a la comunidad internacional de nuestros días parecen corroborar empíricamente su punto de vista. Sin duda, algunas definiciones de ley excluirían positivamente una ley internacional. Los conflictos entre las naciones, por ejemplo, no se deciden por un poder judicial internacional corriente, y no existe un organismo coercitivo de categoría internacional propiamente dicha que pueda urgir de hecho el cumplimiento de la ley. Estas reglas no son dictadas por ningún "soberano" individual. En realidad, el orden legal no es primordialmente vertical, o jerárquico, como suele serlo en los gobiernos nacionales. Más bien, está estructurado horizontalmente y se compone sobre todo, de centros formalmente iguales de autoridad legal, llamados "estados". Sólo existen los principios de una autoridad supranacional en las Naciones Unidas y en varias organizaciones regionales.

Naturalmente, se puede definir la ley de tal manera que requiera una estructura jerárquica. Así lo hizo Austin con su teoría de que las normas o reglas cobran autoridad y se hacen obligatorias por ser órdenes soberanas. Si definimos la ley de esta manera, hay que reconocer que apenas se observa algo por el estilo en la comunidad internacional. Además, debe tenerse presente -- y acaso sea un hecho de mayor importancia -- que la postura actual de la política mundial apenas favorece el desarrollo de reglas legales universales, ni abona la confianza que pudiera inspirar. Todos los sistemas legales tienden a resentirse en momentos de crisis. En estos casos, es fuerte la tentación de obrar políticamente sin gran respeto a las normas establecidas. La justicia revolucionaria que siguió al colapso del régimen francés de Vichy, y la subida al poder de De Gaulle después de la sublevación de Argelia, el 13 de mayo de 1959, prueban lo que decimos, aunque sean actos técnicamente constitucionales. La importancia de la fuerza en contraste con los procedimientos constitucionales se advierte claramente cuando peligra la estructura institucional existente, por ejemplo, en el caso de que una minoría gobernante se sienta amenazada por otra minoría de oposición que se pronuncie por un golpe de estado o por una nueva forma de gobierno. Son

fenómenos comunes en estos casos, el gobierno por decreto y la suspensión de los procesos legales normales.

Por tanto, apelar a la fuerza para controlar las decisiones de los demás suele obedecer a una crisis y, muchas veces, es anticipo de reajustes mayores en el sistema de gobierno-ley. El siglo XIX fue testigo de una serie de revoluciones democráticas. Las crisis frecuentes del nuestro, tanto para cambiar el orden social nacional como en relación con el "equilibrio internacional del poder", han acarreado consecuencias importantes para el orden legal internacional. La violencia y la amenaza de usarla señala la política internacional de nuestros días.

Un estudio realista del derecho tiene que considerar la ley, como ya se ha advertido, en relación con su apoyo institucional, examinando el vasto proceso de la creación, aplicación y administración de sus reglas y disposiciones. Hay diferencia entre las instituciones que realizan ésto en el marco nacional y las que lo efectúan en la comunidad internacional. Por eso, es necesario estudiar el derecho internacional dentro de su medio político concreto. Las disputas entre los estados sobre qué es lo que manda o permite el derecho internacional en un caso determinado, rara vez son elevadas a la consideración de un poder judicial internacional para que decida. Y, al no haber un fallo judicial, la controversia puede continuar respecto a si es "legal" o no cierto acto particular. Así, por ejemplo, el año 1956, el presidente Nasser nacionalizó la compañía que explotaba el Canal de Suez, con la enérgica protesta del Reino Unido, Francia, los Estados Unidos y otras potencias. Sostenían éstas que la nacionalización constituía una violación del derecho internacional; pero Nasser, con un apoyo considerable de los países africanos y asiáticos, sostuvo que sólo se trataba del ejercicio legítimo de la autoridad nacional. Esta última opinión prevaleció y zanjó eficazmente el conflicto; la compañía ha quedado en manos egipcias. Pero los que no estaban conformes con la solución no quisieron admitir la laglidad de la resolución de Nasser, ya que admitirla equivaldría a abandonar una norma que esperaban podría ser eficaz para prevenir actos análogos de nacionalización en otras partes. En consecuencia, siguieron considerando aquella medida como "ilegal" y lamentando la falta de urgencia efectiva del derecho internacional.

En el ámbito nacional, rara vez se desarrolla una controversia en estos términos, porque tenemos en los tribunales una institución cuyo fallo aceptamos como definitivo. Generalmente, una vez sentenciado definitivamente algún caso, los observadores podremos poner peros a la resolución y juzgarla "buena" o "mala", según distintos e importantes puntos de vista, que van desde la competencia técnica del tribunal hasta nuestras preferencias éticas y normativas; podremos criticar al tribunal por rebasar los límites institucionales e incurrir en la falta de una "legislación judicial" o quizá le reprochemos que haya cerrado voluntariamente los ojos a las consecuencias sociales; o que haya sido demasiado literal o excesivamente liberal en su forma de razonar, etc., etc. Acaso tratemos de anular o mitigar, por medios políticos, el peso de la decisión, como norma para posibles situaciones futuras análogas; y cuando, como ocurre en el sistema constitucional norteamericano, no podamos rectificar legislativamente el fallo, tal vez apelemos a una porción de técnicas, desde las críticas jurídicas y académicas hasta veladas presiones políticas, para limitar su aplicación futura, de lo cual es ejemplo palmario la propuesta que hizo el presidente Franklin Roosevelt de clausurar la Suprema Corte.

Ahora bien, pese a las diferencias en la terminología y a que las críticas pueden adquirir resonancia política considerable al lanzar la acusación de que se ha hecho caso omiso del derecho internacional, en algunos aspectos son parecidos los procesos internacionales y nacionales. El fallo decide el caso de que se trate y entra a formar parte del cuerpo de precedentes jurídicos, lo mismo si ha convencido a la gente que si la ha dejado descontenta. Las críticas se concentran en mermar su valor como norma que pueda ser invocada por otros en casos semejantes, a lo cual se debe que algunos sigan calificándola de violación del derecho internacional. Cuanto más arbitrario pueda hacerse parecer el fallo, cuanto más radical se pueda presentar una innovación, mejor podrá relacionarse con los fines egoístas de un estado; y cuanto más claramente conculque valores reconocidos y sentidos profundamente por la mayoría, menos servirá de precedente para otros casos.

No podemos pasar por alto que, en este proceso, el mismo funcionario puede asumir responsabilidades legislativas y judiciales, dando más importancia, por cierto, a las primeras.

Aunque los funcionarios nacionales hablan como si sólo tuviesen que ver con lo que es la ley, en realidad también les interesa sentar para el futuro precedentes a favor de su política y de sus puntos de vista. La facultad creadora legislativa está limitada por la índole marginal de las controversias, por la necesidad de establecer principios que sean aceptables por casi todos y a los que nada pueda objetarse cuando sean invocados por otros en circunstancias análogas, y por el costo político de un desdén demasiado flagrante de los puntos de vista que puedan tener otros estados en función de los precedentes que existan. Al faltar instituciones legislativas supranacionales bien desarrolladas, se dictan, enmiendan, reforman y aplican las normas, merced a un proceso prolijo para llegar a un acuerdo o en virtud de decisiones estatales unilaterales. En consecuencia, estas reglas suelen ser muy laxas, hasta que se formalizan en tratados y quedan sometidas a tensiones políticas en su interpretación y aplicación. Las consideraciones de ideología, denominadas corrientemente "políticas" que tendrían escasa importancia para predecir el fallo de un tribunal nacional, por estar evidentemente más allá de sus funciones, pueden ser importantes, y muchas veces definitivas, cuando estudiamos las invocaciones de derecho en los procesos internacionales.

• Pero esto no quiere decir que demos la razón a las críticas ingenuas que se hacen profusamente de estudios in inteligentes del derecho internacional. Suele decirse que, como todo estado puede decir por su propia cuenta lo que constituye derecho internacional y la forma de interpretarlo y aplicarlo a una situación concreta, está en condiciones de resolver arbitrariamente los conflictos. Evidentemente, esta objeción no es sino la repetición de que se necesita esencialmente un poder judicial independiente para dictar decisiones imparciales y, por ende, leyes. Si con ello quiere decirse que los estados obran de hecho sin tener en cuenta normas internacionales, el argumento es falso. Si lo que se insinúa es que los estados son "libres" para hacerlo así, carece tanto de fundamento teórico como práctico. Pero si lo que quiere indicarse es que, en determinadas ocasiones, y sobre todo en tiempos de crisis, los estados proceden sin tener en

cuenta lo que generalmente se acepta como doctrina limitadora, está totalmente en lo cierto.

Esta objeción tiene relación íntima con la vieja crítica de que la Constitución significa lo que dice la Suprema Corte que significa, idea que, sin salvedad ninguna, supondría la autocracia del poder judicial. Implica ignorar el marco institucional en que se asienta, trabaja y falla dicho tribunal. Igualmente, todo estado tiene interés en defender la estructura general del derecho internacional -- o sea, la existencia de un sistema de orden por medio del cumplimiento de normas reconocidas -- aunque haya reglas particulares que no agraden a algún estado. Estos tenderán a modificar y alterar las reglas que no sean de su gusto, porque siempre existe la tentación de evitar las consecuencias adversas de algunas situaciones concretas. Con todo, el interés general por la defensa del sistema constituye una fuerza, tanto para la autolimitación con objeto de inducir a los demás a comportarse de la misma manera, como para poner en juego distintas presiones políticas si alguien rebasa los linderos de lo tolerable. Mucho tiene que ser lo que se ventila, y muy seguro tiene que estar un estado de sus posibilidades de conseguir lo que se propone, para que se decida a violar descaradamente normas aceptadas por todos. Acaso tengan mérito las innovaciones radicales que ofenden a otros dirigentes, pero tales reformas pueden tener ventajas e inconvenientes políticos.

El argumento atrae a muchos por la incertidumbre o flexibilidad de las normas legales y por el grado en que pueden con todo derecho presentarse distintas formulaciones y aplicaciones de las mismas. Como ya hemos observado, al faltar un poder judicial que falle imparcial y decisivamente, los debates tienden a adoptar la forma de acusaciones de no haber cumplido con la ley. Como es natural, aunque uno tenga por acertado su propio punto de vista, la norma así interpretada y aplicada no siempre es aceptada por los demás. Con eso, se crea la ilusión de que o no hay ley o no hay manera de hacerla cumplir. Sin embargo, el que las reglas a que puede apelarse sean pocas, o el que sean limitadas sus posibles interpretaciones, no significa que no haya regla ninguna. A casi todos nos gustaría que se impusiese internacionalmente la regla en cuestión, tal y como nosotros la interpretamos y aplicamos, aunque pongamos en tela de juicio otra norma formulada y defendida por los demás. Pocos son nuestros dirigentes políticos nacionales

a quienes entusiasme un gobierno mundial, aunque ponen el grito en el cielo cuando se advierten indecisiones o debilidades en la aplicación del derecho internacional.

Creemos, equivocadamente, que las dudas sobre la eficacia de un sistema legal carente de juez y alguacil mayor, han servido muchas veces para describir al derecho internacional como un sistema "voluntario", basado en el "consentimiento" de los estados "soberanos". No se necesita ser un lince en cuestiones de política legal para advertir el paralelo que hay entre esta teoría y la del consentimiento al gobierno nacional. Sea cual fuere el atractivo moral de la teoría del consentimiento en ambos niveles (que expresa el disgusto por la coerción), los estados "consienten" a las disposiciones internacionales, lo mismo que los individuos prestan su "consentimiento" a las leyes vigentes. Reconocen la necesidad general de un sistema de orden, consideran la mayoría de reglas en vigor como deseables o, por lo menos, tolerables, y aceptan el resto porque no tienen más remedio o porque carecen de poder para cambiarlo. Cuanto más intolerable sea una ordenanza, más presión habrá para modificarla por todos los medios posibles.

No se trata, claro está, de afirmar que las instituciones legales de la comunidad internacional sean adecuadas para las necesidades de nuestros tiempos. Evidentemente, no lo son. Pero, tal como son, esas instituciones existen y contribuyen al orden internacional, y seguirán contribuyendo hasta que alguna combinación política logre crear nuevas instituciones más en consonancia con el orden y -- esperémoslo así, por lo menos -- con una atención decorosa a los valores humanos. Este proceso creador está desarrollándose actualmente, tanto en una escala universal (el conjunto de las Naciones Unidas) como -- acaso con mejores resultados -- en cierto número de organizaciones regionales y funcionales, como la OTAN y las comunidades europeas.

Los autores reconocen el mérito de críticas formuladas por observadores distinguidos, como George Kennan, en el sentido de que nos fiamos demasiado de los procesos legales. Con frecuencia la política exterior norteamericana ha sido formulada sin prestar atención suficiente a la función de la fuerza y de los intereses nacionales. No tratamos de caer en la candidez de lo que él llama "idealismo legal", o sea, el fiarnos de reglas abstractas no apoyadas por instituciones concretas. Admitimos que

las naciones proceden con frecuencia como guerrilleros para lograr objetivos políticos inmediatos. Pero sostenemos que gran parte de la conducta internacional está doctrinalmente de acuerdo con patrones normativos, aunque no con intereses inmediatos concretos, y que el interés propio a largo plazo puede proporcionar y de hecho proporciona, apoyo político a la conducta internacionalmente legal.

Además, la terminología que se emplea influye sobre las actitudes que se adopten con respecto a la institución descrita, y hasta sobre la misma institución, si la terminología se hace popular. Llamando "políticos" a los jueces y calificando constantemente de políticas sus decisiones, no sería extraño que los jueces se comportasen de manera política o legislativa, y no como cuadraría a las instituciones judiciales. De la misma manera, si el proceso de adopción de decisiones internacionales es considerado como exclusivamente político, los demás tenderán a fijarse sólo en sus aspectos políticos y a desarrollar también actitudes que legitimen una conducta como la que se atribuye ordinariamente a las instituciones políticas, destruyendo así, hasta cierto punto, la influencia moderadora de las normas legales. Quizá, un breve examen de la naturaleza de los procesos legales o políticos y del contenido de los sistemas jurídicos nos permita volver sobre este tema e insistir más claramente, hacia el fin del capítulo en los aspectos legales del proceso de la formulación internacional de normas.

Naturaleza del Sistema legal internacional

Pasemos ahora a estudiar más concretamente el sistema internacional, sus características y su esfera de acción. En primer lugar, este sistema carece de autoridad central legislativa y judicial, excepto la que supone la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia. El actual sistema bipolar de política internacional dificulta, con su inestabilidad potencial y su tendencia a la crisis, el que estas instituciones universales jueguen un papel dominante o desempeñen una función particularmente importante. Los principales partícipes de los procesos político-legales siguen siendo los diferentes estados, sobre todo los Estados Unidos y la Rusia Soviética, aunque, en los últimos años, los bloques y naciones "sin compromisos particulares", más o menos organizados, han ido adquiriendo gradualmente mayor importancia. Los funcionarios supranacionales hablar

autoritaria y formalmente en nombre de grupos de estados, sobre algunas materias; pero las disposiciones legales siguen siendo normalmente formuladas, interpretadas y administradas por funcionarios estatales. Existe, por tanto, un sistema de gobierno-ley, en el que toman parte un gran número de individuos de igual autoridad para adoptar decisiones.

La división de la comunidad mundial en territorios repartidos entre diversas entidades políticas de la misma categoría formal no quiere decir que los estados formalmente iguales puedan influir de manera igual en las decisiones y en la distribución de valores en dicha comunidad. Los Estados Unidos, por ejemplo, pueden ejercer, y ejercen, considerable influencia, directa e indirectamente, con su control sobre una gran parte de las fuentes de producción mundiales, como alimentos, dinero, hombres de talento, maquinaria, etc. Los múltiples programas norteamericanos de ayuda al exterior, su control efectivo sobre los organismos internacionales de crédito, su estructura de los tratados comerciales y otros relacionados con ellos, son instrumentos que pueden utilizarse -- sabia o torpemente, eficaz o ineficazmente -- para fomentar como ley, en la comunidad mundial, doctrinas compatibles con sus objetivos políticos y sociales. Y aunque la participación formal se circunscriba a funcionarios estatales y supranacionales, no debemos menospreciar la importancia de asociaciones transnacionales de intereses privados (agrupaciones de negocios, de científicos, de investigadores), que pueden dejar sentir su influencia, como de hecho lo hacen, sobre los que tienen autoridad formal para dictar y administrar las leyes.

El rasgo característico del gobierno-ley internacional es su estructura horizontal, de autoridad compartida por muchos. Por razones que se explicarán en el Capítulo 2, hasta hace poco los estados no han querido o no han podido hacer arreglos institucionales conjuntos y duraderos para recomendar, dictar, interpretar e imponer un derecho internacional. Los funcionarios de los distintos estados reconocen el carácter obligatorio del derecho internacional como cuerpo de leyes o disposiciones, pero se reservan determinar cuáles son éstas, cómo se aplican a los hechos concretos y como deben ser administradas. Este sistema descentralizado no es completamente caótico, y los funcionarios estatales no tienen autorización ilimitada para obrar arbitrariamente. Se lo impiden muchas consideraciones: la conciencia de la necesidad

general de orden y estabilidad en la forma de llevar las relaciones con otros países, y de normas que regulen los problemas transnacionales; el hecho de que muchas reglas tienen ventajas recíprocas; la existencia de técnicas comunes de razonamiento y argumentación legal; el deseo de no ofender a otros estados por distintas razones, entre ellas, la posibilidad de incurrir en sanciones diversas.

En cualquier momento, existe cierto consentimiento respecto a las reglas aplicables y a su interpretación, así como considerable buena fe en su cumplimiento honrado. Esto no es extraño. Además, en las sociedades nacionales, la mayoría de los grupos se contentan con casi todas las normas legales vigentes, y ni quieren ni tienen capacidad política para cambiarlas. El campo en el que desean, y son políticamente factibles, los cambios, es relativamente pequeño. Aquí es donde se originan las controversias políticas y se pone a prueba la capacidad de las instituciones gubernamentales para impulsar el cambio ordenado. La prueba es bastante rigurosa, cuando la sociedad está en un proceso de rápida transición social y política y cuando son distintos los puntos de vista sobre las reglas que convienen.

Dentro de un sistema desarrollado de gobierno-ley, como el de las democracias occidentales, los cambios en las disposiciones legales vigentes se llevan a cabo por diferentes instituciones, que desarrollan funciones y técnicas distintas. El cambio gradual y moderado puede ser, y es, realizado por el poder judicial, al resolver controversias concretas. Con limitaciones bastante amplias, el ejecutivo puede formular reglas y órdenes, así como recomendar modificaciones diversas a la legislatura. La responsabilidad principal de las innovaciones se confía con carácter formal a los representantes elegidos por mayorías especificadas para la legislatura. Pero, en cada caso, hay limitaciones, tanto legales (constitucionales) como políticas, que restringen la decisión legislativa. Explicando detenidamente el proceso, se comprenderán las distintas funciones y cometidos (separación de poderes) y la interacción institucional, que es igualmente importante.

En el gobierno-ley internacional, no existe, como ya hemos observado, separación ninguna de funciones por el estilo, y los mecanismos legislativos son primitivos y torpes en comparación con los nacionales. Teóricamente, las reglas sólo pueden dictarse

o enmendarse en virtud de un acuerdo formal, o mediante un consentimiento informal basado en precedentes. Cuando las reglas no se han compilado en forma de tratado, son creadas merced al proceso más fluído de reclamaciones y concesiones. Este método no es más que una acción unilateral de un estado, justificada, o justificable, con referencia a cierta idea de los intereses de la comunidad internacional, y concediendo a los demás estados el derecho de obrar, o imponiéndoles la obligación de abstenerse de obrar, de la misma manera, en circunstancias análogas. En tanto que estas pretensiones o reclamaciones puedan relacionarse con las reglas vigentes, o puedan deducirse razonablemente de experiencias y conductas anteriores de otros en casos parecidos, se estimarán como legítimas las pretensiones y se considerarán convincentes las formulaciones de principios. Si, al cabo de cierto tiempo, tales pretensiones son reconocidas y aceptadas por otros estados, se incorporan al cuerpo de doctrina aplicable para todos.

Este proceso es semejante al judicial, de ir modificando gradualmente las reglas mediante su interpretación y planteamiento distinto, en virtud del cambio en las condiciones de hecho. Son iguales las técnicas. De la misma manera que un juez nacional racionaliza o justifica su decisión, identificándola con la ley "tal cual es", más bien que optando entre distintas alternativas doctrinales por la que "debe ser" o le parece la mejor, el que toma o adopta una decisión internacional tiene que justificar su punto de vista refiriéndolo a la doctrina existente. Por lo menos de palabra, se mostrará renuente a prescindir del derecho internacional para insistir en un argumento basado exclusivamente en su poder de hacer lo que le parezca mejor. Su razonamiento será aceptado por los demás partícipes, porque ven que se ajusta al cuerpo vigente de doctrina; porque lo consideran como una formulación conveniente de derecho; o porque manifiesta moderación y va respaldado por sanciones suficientemente fuertes para que se estime su aceptación como acto de sagacidad política. Rara vez se diferencian en la práctica los fundamentos para acceder a una demanda de ese tipo y, en realidad, sería difícil diferenciarlos, en vista de la mezcla de motivaciones que normalmente suelen existir estimuladas por la técnica. Sólo la ruptura radical con el pasado, sin el apoyo de un argumento convincente basado en normas aceptadas, es claramente un acto político, y aun así, puede ser aceptado por razones de táctica. Ya hemos indicado

anteriormente que la crisis intensifica grandemente el incentivo para obrar en política. Si las instituciones y los valores básicos de un estado se ven amenazados, es probable que actúe en toda su capacidad, ya se mida ésta en función de disponibilidades económicas, de poderes políticos, o inclusive, de la fuerza; lo mismo ocurre con un gobierno nacional que siente venir la amenaza de una revolución.

Hablamos del reconocimiento o aquiescencia a estas demandas unilaterales al cabo de cierto tiempo, para explicar un aspecto del proceso en virtud del cual se crea la doctrina autoritaria. Desde el punto de vista de predecir conductas futuras esta aquiescencia es esencial para anticipar acertadamente como van a comportarse, más o menos, los funcionarios, en determinados casos concretos. Cuanto mayor sea la aquiescencia a una regla -- es decir, cuanto mayor sea el consentimiento -- más útil será como instrumento de predicción. Pero, aun cuando no se haya logrado esa aquiescencia -- inclusive, aunque haya habido protestas repudiaciones o lamentaciones por parte de otros estados -- un acto efectivo se incorpora al caudal de decisiones que integran el cuerpo total del derecho. Lo mismo que las opiniones en contra de los fallos de la Suprema Corte norteamericana, o las propuestas legislativas no aprobadas en el Congreso, una decisión así es un factor potencial con el que acaso haya que contar. Quizá, como la mayor parte de los proyectos de ley no aprobados, la misma pase a la historia y no influya para nada en decisiones posteriores; pero siempre existe la posibilidad de que alguien la exhume y la proponga como una verdad o afirmación legal, en el futuro.

Aparte de este proceso de demandas y concesiones -- o "derecho consuetudinario" -- pueden hacerse más explícitas las disposiciones en forma de acuerdos o tratados legales. Cuando puede llegarse a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, los tratados tienen muchas ventajas. En primer lugar, el lenguaje explícito de los tratados, aunque sea en términos generales, tiende a limitar la libre actividad de los funcionarios nacionales bastante más que un conjunto de formulaciones minuciosas, presentadas para un determinado período por distintas autoridades. Con frecuencia, los tratados son codificaciones de prácticas anteriores y, como tales, desempeñan la útil función de hacer las reglas más fijas y estables. En este sentido, la codificación de normas

internacionales se parece a la de las nacionales, como ha venido haciéndose en los Estados Unidos, Inglaterra y otras partes, durante el último siglo y aun antes. Pueden caber todavía diferentes interpretaciones de lo dispuesto en un tratado, puesto que no existen instituciones que determinen conjuntamente su aplicación; pero tienden a reducirse a aplicaciones marginales, más bien que a orientaciones básicas, siempre que éstas sigan siendo respetadas por los signatarios.

Por estos motivos, el tratado constituye un medio eficaz para aplicar al ámbito nacional el derecho internacional; en una burocracia moderna, hay menos probabilidades de que los empleados a cuyo cargo no corren funciones importantes creen complicaciones de política exterior por ignorancia o sin caer en la cuenta. Los críticos suelen concentrarse tan exclusivamente sobre situaciones de crisis, que ignoran hasta qué punto los acuerdos internacionales han sido llevados fielmente a la práctica. Esto se consigue por el simple procedimiento de conferir a los tratados la misma categoría que a la legislación nacional (bien sea cumpliendo lo dispuesto en ellos, bien sentando un principio que los haga directamente efectivos). El resultado es que los jueces y empleados nacionales ejecutan las provisiones o cláusulas de un tratado sin poner objeción alguna, y hace falta una orden política de las alturas para variarlas.

Finalmente, los tratados constituyen un procedimiento para conseguir objetivos tácticos relativos a asuntos que antes no estaban regulados ni restringidos por disposiciones internacionales, o para recabar apoyos a un punto de vista particular, en el que son tan numerosas las razones contradictorias basadas en el derecho "consuetudinario", que se plantean serios problemas sobre la decisión práctica a tomar en un caso concreto.

Con mucha frecuencia, los tratados se redactan en un estilo generalizador, que permite a los signatarios un amplio margen para cumplirlos a través de los procesos nacionales de gobierno. Al no existir un mecanismo para dirimir las discusiones, pueden surgir diferencias en cuanto a la interpretación y aplicación de un acuerdo en casos particulares. En general, se arreglan o toleran esas diferencias consultando a los diplomáticos. Pero, si son graves, pueden dar pie para suspender o declarar terminadas las disposiciones del tratado. Por lo regular, hay presiones

para que se imponga la tolerancia y se avengan ambas partes y, si no hay cambios de importancia en el poder político, es posible llegar a un arreglo. Aun los acuerdos que dejan de tener las ventajas recíprocas con las que se contaba al firmarlos, pueden ser respetados escrupulosamente, o bien modificados por acuerdo mutuo. De ordinario, hay suficientes objetivos de otra índole que requieren la cooperación de las partes interesadas, para que se considere preferible cumplir o modificar un tratado, o violarlo.

6. SOBERANÍA Y DERECHOS TERRITORIALES

No hay concepto más confuso, en el derecho internacional, que el de "soberanía". Se ha usado, lo mismo por los gobernantes que por los juristas, sin discriminación alguna y con significados diversos. Probablemente, la razón de su vaguedad e inconsistencia está en que, lo mismo que la "libertad" y la "democracia", la soberanía es un símbolo altamente emotivo, que se esgrime con objeto de arrancar una reacción favorable a los públicos, en una época de nacionalismo. En consecuencia, no es una idea que resulte muy útil, ni a efectos de análisis ni de descripción.

Los dos significados análogos que se han dado con más frecuencia a la palabra "soberanía" son los siguientes: el primero, es el sinónimo de "independencia", con lo cual quiere decirse que los funcionarios del gobierno no están bajo el control o supervisión de los de otro estado, en el ejercicio de las funciones gubernamentales. El segundo, quiere sugerir la idea de que, dentro de una zona geográfica definida, la prescripción e imposición de las normas formales (leyes) pertenece exclusivamente a los dignatarios estatales, o sea a personas que desarrollan funciones formalmente definidas en el subsistema gubernamental del estado que tiene derecho al territorio en cuestión. Corrientemente, se llama a esto "soberanía territorial". Lo que quiere expresarse comúnmente con estas ideas es la exclusión de todo poder formal por parte de funcionarios de otros estados para desempeñar funciones gubernamentales en nombre o en el territorio de un estado soberano.

Se ve claramente la relación histórica de este concepto general con la aparición y existencia de la nación-estado y con los requisitos del período de equilibrio del poder. Las bases

del poder del estado radican en el control sobre las actividades desarrolladas en su territorio, suplementado por los vínculos de vasallaje de su población, poder no dividido ni participado con ningún organismo político trascendente. La soberanía era "absoluta" en el sentido de que no se compartía formalmente y de que los demás estaban excluidos de los procesos resolutivos estatales. Por razones ya explicadas, los estados velaban celosamente por estas prerrogativas; el sistema político dependía, realmente de ellas. Si no se ejercía una soberanía, había que someterse a la política de otro estado, o establecer una relación duradera incompatible con la flexibilidad de las alianzas. Pero, en un sistema en que había muchos soberanos, la soberanía sólo podía ser absoluta respecto a una zona limitada y a un número determinado de personas y, aun así, podía haber positivas excepciones.

Podemos evitar la confusión y la ambigüedad en la manera de expresarnos, teniendo en cuenta estos dos puntos: primero, debemos pensar en la idea de soberanía de manera relativa, según de lo que se trate. ¿Cuál es la pretensión presentada, y contra quién? Segundo, la pretensión a la soberanía es una reclamación de autoridad formal y no necesariamente de control efectivo. Vamos a tratar de estos dos puntos por separado.

La soberanía sobre el territorio y la población era, tradicionalmente, un derecho, defendido por un estado contra otros, a la autoridad absoluta y sin trabas dentro del territorio, o sea, al ejercicio exclusivo del poder gubernamental en la zona en cuestión, con respecto a otros estados. Este derecho no emanaba de ninguna fuente externa, ni estaba sujeto a control ninguno impuesto por los demás, desde fuera. Naturalmente, estaba limitado, respecto a éstos, por los tratados y las normas consuetudinarias del derecho internacional. Sin embargo, teóricamente, estas restricciones no le eran impuestas por los demás, sino que las aceptaba voluntariamente; se consideraban como autolimitaciones, que constituían por sí mismas expresión de soberanía.

Puede haber otras limitaciones a la autoridad de un estado, de carácter constitucional, respecto a participantes internos (individuos, asociaciones o subdivisiones políticas). Pero no se refieren a elementos exteriores, por lo cual no tienen importancia para las relaciones con otros estados. En realidad, el que otro estado invocase tales limitaciones en interés propio, sería poner en tela de juicio la soberanía de la entidad con la que estaba

tratando, o equivaldría a considerarse como participante interno, lo cual estaría igualmente desprovisto de razón. En cuanto a los elementos exteriores, las únicas limitaciones formales son las que se contienen en el derecho internacional.

Algunos ejemplos ayudarán a ver esto claramente. Los estados de la república de los Estados Unidos son soberanos en sus relaciones recíprocas, y hasta con el gobierno federal, en los asuntos no delegados en él. Los funcionarios de Oklahoma no pueden actuar gubernamentalmente en Texas sin el consentimiento de este estado. Hacerlo, equivaldría a violar su soberanía territorial, porque los de Oklahoma no pueden alegar fuente ninguna de autoridad para operar allí. Como los Estados Unidos constituyen una federación de poderes delegados y limitados, lo mismo ocurre con el gobierno federal, en campos de autoridad no delegados en él por la Constitución. Toda la autoridad que tiene emana de ese documento. Sin embargo, ni Texas ni Oklahoma ejercen soberanía sobre otros estados nacionales, ni son soberanos en relación con ellos; todo el poder sobre relaciones extranjeras está delegado en el gobierno federal. Por eso, las entidades exteriores tratan al gobierno federal de los Estados Unidos como si fuese soberano sobre todo el territorio.

Según la Constitución, los estados que integran los Estados Unidos no pueden establecer relaciones exteriores, porque son del dominio exclusivo del gobierno federal. Por tanto, no son "estados" según la significación corriente de la palabra, puesto que no tienen la capacidad que se requiere para establecer relaciones con otros. En cuanto a las otras naciones-estados, intentar mantenerlas con cualquiera de los estados norteamericanos supondría inmiscuirse en los asuntos internos de los Estados Unidos y en su soberanía en relación con las entidades exteriores. Como se dice algunas veces, por lo que hace a los estados extranjeros, "Texas no existe".

Se ha dado con frecuencia una situación algo parecida, en el caso de los llamados estados dependientes. El gobierno local delegaba todo control sobre sus relaciones exteriores en un estado europeo, aunque retenía la autoridad formal sobre los elementos interiores; en cuanto a los demás estados, venía a ser considerado, más o menos, como Texas. Sólo que había una diferencia importante. El derecho del "estado protector" era muy distinto del que asistía a los Estados Unidos; aquel no pretendía soberanía

ninguna sobre la zona, en relación con las entidades exteriores al gobierno local que representaba. Simplemente, tenía autorización para proceder, en nombre de él, con los demás estados; era como una relación de agencia u organismo diplomático. En las zonas donde había estados anómalos así, las grandes naciones habrían resistido la pretensión de cualquier otro país europeo a la soberanía formal. Si el estado protector pretendía ser soberano con relación a otros estados, daría pie a una relación permanente y absoluta, que las demás grandes naciones no tolerarían de manera alguna, en territorios como, por ejemplo, el Oriente Medio.

Así eran diferentes, de hecho y de derecho, la situación de un estado dependiente y la de un estado miembro de una unión federal, como la de los Estados Unidos. ¿Quién era soberano cuando se trataba de un estado dependiente? Supongamos que fuese invadido por otro: ¿qué soberanía violaba? Evidentemente, pensaríamos, la de la nación local, puesto que su gobernante era la única persona que ejercía soberanía sobre la zona. Sin embargo, estos estados eran llamados comúnmente "no soberanos".

La razón por la cual la palabra soberanía se empleaba en el sentido de libertad de dominio por parte de toda entidad política exterior, durante el período de equilibrio del poder, es evidente. Se estimaba que la esencia misma de la soberanía consistía precisamente en esto. Los estados que no eran libres de tal control externo, no se consideraban soberanos. De aquí, la declaración, que tantas veces se hace de que la soberanía es "indivisible", y la idea común de que un estado podría perderla si otorgaba a otro demasiado control sobre sus funciones normales de gobierno. Se permitía a un estado limitar su autoridad en virtud de un acuerdo formal, y aceptar las normas consuetudinarias que restringían el ejercicio de la misma. Pero se creía que, cuando un estado permitía a otro ejercer funciones gubernamentales en gran escala dentro de su territorio, o en asuntos internacionales en su representación, perdía parte de su soberanía o permitía algo incompatible con ella. Hasta dónde podía llegar en esto, era materia discutible.

Durante los dos últimos siglos o más, las naciones-estados han insistido en ejercer control exclusivo sobre sus procesos gubernamentales. Las instituciones para tomar decisiones conjuntas habrían impedido la flexibilidad necesaria para las alianzas. Si un estado permitía a un gobierno extranjero ejercer autoridad dentro de su territorio, estaba indicando ser dominado

desde fuera y se colocaba en una categoría inferior en la comunidad de los estados independientes. Por eso, se ha dicho con frecuencia que tales concesiones no se compaginaban con la soberanía. En realidad, eran incompatibles con la plenitud de autoridad que exigía el sistema político, de aquel período para ser una nación participante.

En el sistema de equilibrio del poder, los únicos participantes eran los estados y, para serlo, debían retener la independencia de sus procesos gubernamentales. Este grado de independencia solía asociarse con la soberanía. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, no se necesita el mismo grado de autoridad exclusiva e independiente que en el sistema anterior. La independencia y la exención de intervención en los asuntos internos de un estado no son requisitos para gozar de seguridad política en el sistema bipolar. Nuevas entidades políticas -- universales, como la ONU, y regionales y funcionales, como el Mercomún -- han surgido como actores en el sistema internacional. Los estados han establecido relaciones constitucionales entre sí y con las autoridades supranacionales. Han limitado su autoridad respecto a otros participantes, y han delegado poderes gubernamentales en nuevos organismos, cosa que hubiese sido inconcebible en el sistema de equilibrio del poder.

Volvamos a nuestro ejemplo de los Estados Unidos y compáremoslo con el del Mercomún. El Mercado Común Europeo no es una federación, en la que los estados participantes renuncien a toda relación con las naciones exteriores, delegando en una autoridad común el poder para mantener esa relación. Es como si la Constitución de los Estados Unidos dispusiese que el gobierno federal podía controlar la relación de sus estados con las naciones exteriores, en algunos asuntos, pero no en otros. En el sistema de equilibrio del poder, esto no tendría sentido; el sistema federal completo se creó, en parte, por motivos de seguridad. Hoy, una delegación así de poderes en una autoridad supranacional, no sólo es posible, sino que ya ha ocurrido en Europa. La identificación de la soberanía con la independencia, como lo requería el sistema de equilibrio del poder, plantearía, naturalmente, dudas serias respecto a si las seis potencias del Mercomún retenían su soberanía, y equivaldría, probablemente, a considerarlas como una federación. Pero si concebimos la soberanía desde un ángulo relativo, podemos entender fácilmente esa delegación de poderes en una entidad supranacional. Los miembros de la comunidad ya no son

soberanos en los asuntos en que ésta tenga autorización para actuar como entidad, pero la retienen en todos los demás aspectos, tanto en sus tratos con los demás miembros, como con las otras naciones.

¿Es el Mercomún una entidad soberana? Indudablemente lo es, en el sentido de que ejerce autoridad exclusiva y última respecto a ciertas funciones gubernamentales importantes, dentro del territorio a que se refiere el tratado; en el sentido de que entabla relaciones de carácter obligatorio con estados y entidades supranacionales no pertenecientes al Mercomún; y en el de que posee algunas de las inmunidades y derechos que normalmente se consideran atributos de la soberanía. Pero si, por el contrario, se estima que la soberanía supone amplia jurisdicción territorial, el Mercomún no es entidad soberana. Aunque las zonas en que ejerce autoridad definitiva son de la mayor importancia, continúa siendo primordialmente un poder funcional, más que territorial. Sin embargo, estas distinciones van careciendo cada vez más de importancia, a medida que cambian las características orgánicas de las entidades que intervienen en la política internacional.

Ya se ha advertido que la soberanía se refiere a la autoridad formal, y no necesariamente al control o dominio efectivo. La autoridad formal de los funcionarios no responde a su control real sobre procesos importantes. Aunque los estados sean oficialmente independientes de otros, no puede menos de reconocerse que, según otros criterios, hay "estados satélites". Cuanto más cruzan las transacciones las fronteras nacionales, más interdependientes van haciéndose los países de todo el mundo. La consecuencia, es que hay menos campo de acción para el ejercicio de una autoridad formal exclusiva. Por eso, las limitaciones de la soberanía son tanto de hecho como formales.

Cuando se presenta una querrela de que cierto estado, en virtud de un tratado o de su participación en una organización internacional, está entregando parte de su soberanía, acaso esté puesta en razón la querrela en el sentido de que, merced a esa participación, dicho estado está limitando más o menos su autoridad para tomar ciertas decisiones con carácter unilateral e imponerlas. Pero también podía estar aumentando, al mismo tiempo, su control efectivo -- y hasta su autoridad formal -- sobre otro grupo de decisiones que afecten a los cambios de los mismos valores o de otros; y acaso, además, estaría perdiendo el derecho a una autoridad formal que no podría emplear a efectos de control efectivo.

Las recientes peticiones presentadas por naciones latinoamericanas, para extender su derecho formal sobre las aguas territoriales hasta doscientas millas mar adentro, representan un esfuerzo de su parte para aumentar su control efectivo de las actividades balleneras y pesqueras desarrolladas frente a sus costas por elementos extranjeros. La oposición a estas peticiones por parte de los Estados Unidos, juntamente con su propuesta de que la soberanía se extienda sólo a tres (o seis) millas mar adentro, se debe a su intención de aumentar, a su vez, su control efectivo sobre diversas actividades dependientes de otras bases de autoridad, y significa que los Estados Unidos no quieren someterse al control de otros; el movimiento de los barcos de guerra en alta mar es un ejemplo.

Los estados están organizados según fronteras territoriales, y a su gobierno compete ordenar la actividad y el control de los cambios de valores, dentro de una zona prescrita, que constituye la fuente del poder político gubernamental. Por eso, es de particular importancia definir las fronteras territoriales y someter a determinadas normas, siempre que sea posible, la adquisición y pérdida de territorio.

V. POLITICA, ESTRATEGIA Y GUERRA TOTAL

A. La idea Política puede conceptuarse con tres acepciones diversas, de carácter crecientemente restringido:

1. Política, en su acepción genérica global, es sinónimo de arte del estadista, o arte de gobernar los pueblos, involucrando principios generales y permanentes aplicables al gobierno de todas las naciones. Este sería entre nosotros la expresión "Política Nacional".

2. Política, en acepción genérica más parcial, es sinónimo de "normas de acción gubernamental" adoptadas periódicamente para el ecuacionamiento y solución de problemas políticos -- administrativos o económicos financieros, militares y sico-sociales, variables con el tiempo y la nación a que se aplican. Estas normas o directivas comportan, con mayor o menor detalle, objetivos a alcanzar, su orden de prioridad, progresividad, plazos, métodos y procedimientos a adoptar. Esta acepción correspondería a las expresiones: "Política de Seguridad Nacional, Política Financiera, Política Educacional, etc. (tradúcese en inglés, por Policy).

Esta acepción intermedia es la que más comúnmente se da al término política, en las Escuelas Superiores de Guerra de los Estados Unidos de Norteamérica y el Brasil.

3. Política, en sentido específico y restringido, es aplicable para designar aquellas actividades de naturaleza peculiar, distintas de las económico-financieras, administrativas, militares y sico-sociales usualmente englobadas en la expresión "asuntos políticos".

Tales son, por ejemplo, los asuntos concernientes al mecanismo de las relaciones internacionales, las relaciones entre los Poderes del Estado, al mecanismo representativo, especialmente a través de las organizaciones partidarias; y, en general, todos los asuntos ligados a la existencia y funcionamiento del régimen constitucional.

B. El término "Estrategia" admite también varias acepciones, que es menester caracterizar:

1. En su acepción más antigua y común, Estrategia es una de las ramas del Arte Militar, definida después de las sistematizaciones de Jomini y Clausewitz, como "El arte de la utilización de las batallas para alcanzar los fines de la guerra".

- a. Como no son los militares, sin embargo, los que determinan los fines de la guerra, y sí los políticos, debemos aceptar, en esa acepción limitada, la definición más explícita que le propuso Moltke:

"La Estrategia es la adaptación de los medios puestos a disposición del General para alcanzar los fines de la política".

- b. El Mariscal Juares Tavora, del Ejército Brasileiro, establece en la siguiente forma las diferencias allí contenidas entre las esferas de acción de la Estrategia y de la Política.

"Esta dá los medios y fija los objetivos a alcanzar; aquella realiza las operaciones necesarias para ello; la primera emplea la fuerza en el Teatro de Operaciones designado por la segunda, y es de la responsabilidad del comando; la segunda se signa ese Teatro, el Jefe Militar por él responsable, los objetivos a alcanzar y pone a su disposición los medios necesarios para alcanzarlos; es de la competencia del gobierno".

2. Hay, en los días de hoy, una Estrategia de carácter y campo de acción bien más amplios y complejos que los de la Estrategia Militar que se conoce con los nombres de: Estrategia General o Grande Estrategia.

Edward Mead Earl^{1/} llámala Estrategia Nacional, y la define así:

"El arte de aplicar los recursos de una nación o coligación de naciones --inclusive sus Fuerzas Armadas-- con la finalidad de promover efectivamente la consecución de sus objetivos vitales, asegurándolos contra cualquier clase de enemigos reales, potenciales o simplemente presumibles".

- a. Según el mismo autor "esa Estrategia, debe integrar en tal forma la Política y el Poder Nacional, que el recurso a la guerra se torne innecesario, o, en el caso contrario, la guerra venga a ser emprendida con la máxima posibilidad de victoria". Y concluye: "Diplomacia, Estrategia, acciones políticas y poderío militar son inseparables".
- b. No es otro el concepto moderno de Estrategia que dimana de la definición adoptada por la Escuela de Comando y Estado Mayor de los Estados Unidos: "El arte de emplear los recursos de la nación, a fin de alcanzar los objetivos nacionales, si fuere posible, sin guerra; más, si es necesario, por la guerra".

3. De esa Estrategia, de acepción más amplia y elevada, que comporta el empleo conjunto de los recursos de una nación en los campos político administrativo (allí incluida la componente militar), económico-financiero y sico-social (aquí incluidas las actividades técnico científicas), para la consecución de sus objetivos nacionales derivan correlativamente, Estrategias Particulares para cada uno de esos sectores de actividad del Estado.

4. La Estrategia General o Nacional condiciona, orienta y coordina, sin embargo, las acciones parciales de esas Estrategias Particulares que a ella se subordinan, y cuya conjugación de esfuerzos, en los campos interno e internacional, es asegurada por ella para la consecución de sus objetivos más generales. Así, para alcanzar sus objetivos --que son los propios Objetivos Nacionales-- , fijados por la Política, La Estrategia General monta y conduce maniobras estratégicas, combinando los instrumentos y los medios a su disposición: acciones diplomáticas.

^{1/} Makers of Modern Strategy -- Edición de 1952 Princeton University Press -- Princeton.

(en el campo político), sanciones económicas y ayudas financieras (en el campo económico-financiero), acciones psicológicas de guerra fría, (en el campo sico-social) y, si fuera el caso, acciones militares (campo político) mediante la asignación a las Estrategias Particulares de los objetivos o misiones respectivas, y el establecimiento de las condiciones que aseguren su mejor entendimiento recíproco, fijándoles el sincronismo o la sucesión de las acciones, los puntos de aplicación, la intensidad de los esfuerzos, etc., según los mismos principios elásticos de la Estrategia Militar.

C. RELACIONES ENTRE LA ESTRATEGIA Y LA POLITICA.

1. En su acepción más general, de "arte del estadista aplicada al gobierno del Estado" el campo de la Política Nacional trasciende, por lo menos técnica o doctrinariamente, del campo de acción estratégico.

2. En efecto: 'La acción estratégica subentiende antagonismos, conflictos o choques actuales o potenciales de intereses, presiones o reacciones, objetivos a alcanzar o a mantener, a despecho de tales presiones o reacciones. Así, la Estrategia dejaría de tener objeto, si los intereses nacionales de un Estado no se opusieran, en todo o en parte, a las pretenciones, aspiraciones u objetivos de otros Estados.

3. La acción política, --aun cuando no deje de considerar esos antagonismos, que en gran parte, y quizás, en la mayoría de los casos se opondrán a la consecución pacífica de sus objetivos más generales, o sea a la grandeza y prosperidad de la nación y el bienestar individual de sus ciudadanos (allí incluida la seguridad para usufructuarlos)-- comprende, con todo, sectores de acción encuadrados en el área de la soberanía exclusiva del Estado, y que pueden ser trabajados sin interferencias sensibles de los poderes de otros Estados.

4. Podríamos, en consecuencia considerar la Estrategia, en su acepción más amplia, como sinónimo de Política de Seguridad Nacional, considerada ésta también en su sentido más alto, sin limitaciones de carácter militar.

D. GUERRA TOTAL, GUERRA GLOBAL Y GUERRA FRÍA.

1. Vimos que la Estrategia, en su acepción más amplia, se confunde con la Política de Seguridad Nacional, y de allí podemos deducir que la última ratio de esa Política es la Guerra; esto es, la aplicación violenta del Poder Nacional para la consecución y manutención de los objetivos de la nación

- a. Si esa aplicación se hace de modo positivo y masivo, la acción estratégica se manifiesta bajo la forma de guerra declarada, con todas las características modernas que se encuadran en la expresión: "guerra total"; esto es, lucha por todos los medios, interesando directamente a todos los elementos de la Nación.
- b. En los días en que vivimos, frente a la bipolarización de poderes entre Oriente y Occidente, la próxima guerra --si se produjera-- será también, y aún más que la última Grande Guerra, una Guerra Global; esto es envolverá, posiblemente, a todos los pueblos de la tierra, sea por decisiones propias, sea por provocaciones o imposiciones de los Estados beligerantes.
- c. Si la aplicación del Poder se hace apenas parcialmente a través de maniobras estratégicas diversivas, de naturaleza política, económica o psicológica, que excluyan el empleo masivo del poder militar, la guerra así conducida, toma un aspecto peculiar, no convencional, y se denomina Guerra Fría. Su objetivo es desgastar el prestigio internacional del adversario, llevándole --mediante un juego apropiado de "regateos"-- a hacer concesiones parciales.

VI. ESTRATEGIA GENERAL Y ESTRATEGIAS PARTICULARES

A. ESTRATEGIA GENERAL:

1. Evolución del Concepto de Estrategia.

- a. Sabemos ya que el término Estrategia tiene en nuestros días un sentido enormemente ampliado. Dejó de limitarse al campo militar para proyectarse a otros sectores de la acción humana, manteniéndose siempre condicionada a la existencia de antagonismos. En una forma más clara, se puede decir que la Estrategia está siempre

presente cuando se trata de la aplicación del Poder, pero solamente cuando esa aplicación del Poder se enfrenta con antagonismos oriundos de otro Poder.

- b. La evolución del significado de Estrategia se explica por la amplitud que adquieren en la actualidad las acciones de fuerza, las acciones de guerra, al tratar de extender el significado de la expresión a otros campos, además de específicamente bélico. Pues la guerra, por sí propia, fue dejando de restringirse al choque armado y cruento para comprender maniobras de naturaleza diversa y variada. El angustioso calificativo de "guerra total" del General Ludendorff, que le fue inspirado por el terrible espectáculo de la I Guerra Mundial, no tradujo por cierto ninguna idea substancial sino la nueva realidad del conflicto. Había terminado el concepto de lucha entre príncipes o gobernantes, que se decidía entre pequeños ejércitos de mercenarios dotados de armamento de reducido alcance. Tratábase ahora de un conflicto entre pueblos, entre naciones o grupos de naciones. La magnitud de los efectivos movilizados para la lucha armada, la variedad, complejidad, radio de acción y poderío de los ingenios bélicos; el advenimiento de los ejércitos nacionales reclutados sobre la base de la prestación de un deber patriótico --para la defensa de los intereses comunes del pueblo y la propia sobrevivencia de la Nación-- fueron algunas de las realidades, por lo menos las más viables, que condujeron a una extraordinaria extensión del Poder en términos de Estrategia.
- c. En otra hora, cuando la Estrategia era apenas "el arte del General" --ya que ella sólo tenía cabida en el ámbito de las operaciones militares-- las acciones estratégicas eran consideradas como exclusivas a la guerra. Desde luego, de la guerra en la concepción antigua, de la guerra que se hacía en el campo de batalla, ya que hoy en día existen otras modalidades de guerra que se podrían consubstanciar en aquello que se procura representar a través de la expresión "guerra fría".

- d. En los días actuales, en los que las naciones del mundo se han alineado en dos bloques antagónicos, son tan vivos y constantes los antagonismos en todos los cuadrantes de esta famosa "guerra fría", convertida ya en focos incandescentes en varios puntos del Extremo Oriente: Corea, Vietnam, Malaya, que, por lo menos en los Estados líderes de estos bloques, toda la actividad política está volcada directamente en la Política de Seguridad Nacional.

2. La Estrategia General y las Estrategias Particulares.

- a. La Estrategia en su acepción más elevada, combina el empleo de los poderes político, económico, sico-social y militar de una nación para la consecución de sus objetivos nacionales.
- b. Correlativamente, en escalones subordinados y para cada uno de aquellos poderes tendremos una Estrategia Particular, a saber:
- 1) La Estrategia Política, que actúa no sólo en su campo propio y en refuerzo de la cooperación interna y externa, sino también creando incompatibilidades para esa cooperación en la Nación o Naciones adversarias.
 - 2) La Estrategia Económica, que actúa en la esfera del poder económico, no sólo para fortalecer la economía nacional, sino también para perjudicar la economía de la Nación o Naciones enemigas y reforzar la de los aliados, combinando el empleo de sus instrumentos peculiares de acción: el boicot, los subsidios y empréstitos, las presiones cambiales, etc.
 - 3) La Estrategia Sico-Social, que actúa en los campos sicológico y social, no sólo para conseguir la cohesión nacional, sino para desmoralizar el ánimo de las poblaciones adversarias y romper su cohesión interna, combinando la presión sicológica (amenazas, promesas, etc.), y las sociales (infiltraciones ideológicas, etc.).

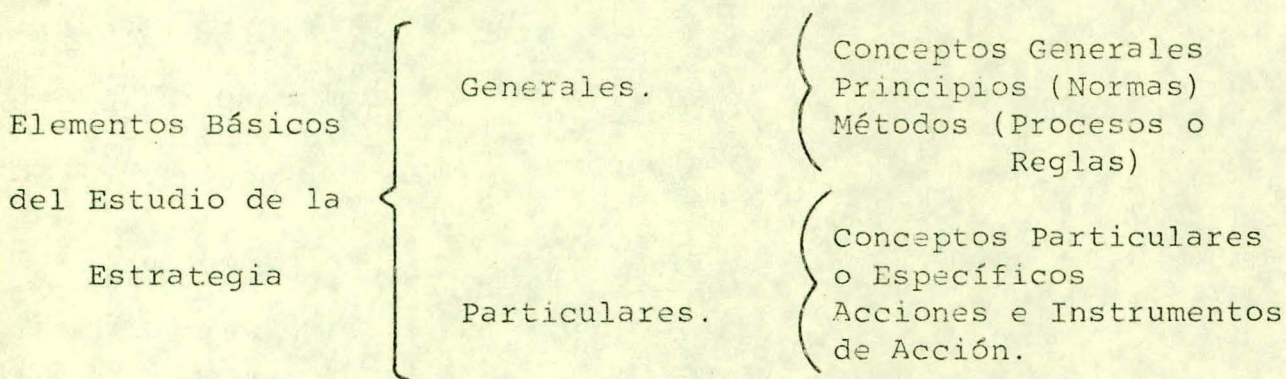
4) La Estrategia Militar, que combina --dentro del poder militar-- el empleo de las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire, para alcanzar los objetivos estratégicos militares.

c. De ello se desprende que la estrategia general dirige la acción estratégica integral, sea ofensiva, sea defensiva, que siempre es la resultante única del complejo de acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, que son de hecho, instrumentos peculiares de cada una de las Estrategias Particulares.

3. Elementos Básicos del Estudio de la Estrategia.

a. En base al conocimiento generalizado del "todo estratégico" -- Estrategia General -- estamos en condiciones de correlacionar sistemáticamente a ese "todo" el estudio de las partes -- Estrategias Particulares --, dándoles un sentido de coherencia y profundidad, que al final se transferirá al estudio del "todo".

b. Al cuadro general trazado nos corresponde imprimirle el colorido político, económico, sico-social o militar, según sea el caso: lo cual intentaremos hacerlo apoyándonos en el siguiente gráfico, que nos muestra lo que pasaremos a denominar: "Elementos básicos del Estudio de la Estrategia".



- 1) Los primeros elementos de este estudio son considerados generales por ser aplicables a todos los campos de la Estrategia.
 - a) Entre los conceptos generales podemos mencionar: las finalidades generales de la Estrategia, sus relaciones con las otras ramas del arte de la guerra, su relación con las ciencias a la que sirve.
 - b) Los principios -- generales y universales, tal como son considerados -- tienen plena aplicación a las Estrategias Particulares. En el campo económico, por ejemplo, no es difícil presentir la importancia del "principio de la economía de medios", o del "principio del objetivo", no despreciando por cierto la validez de los demás, tales como el principio de la "seguridad", el de la "ofensiva" y otros.
 - c) Los métodos son también absolutamente generales para todos los campos: el método de raciocinio para las decisiones, que es el cartesiano, los métodos de planeamiento estratégico, etc.
- 2) Según el esquema propuesto, podemos deducir que, una vez conocidos los elementos generales, el estudio de cada una de las Estrategias Particulares se completará por el conocimiento de conceptos específicos que delimitan cada campo en relación a los demás y por el conocimiento de las acciones y de los instrumentos de acción aplicables al campo considerados.

Ahora bien, como esos elementos -- acciones e instrumentos de acción se correlacionan íntimamente a la delimitación de los campos, concluiremos que en el estudio de cada Estrategia, lo esencial es conocer las acciones y los instrumentos de acción propios del ámbito de cada una de esas Estrategias.

B. LA ESTRATEGIA EN EL CAMPO POLITICO.

1. Estrategia Política:

- a. La Estrategia Política es la estrategia particular que prepara, combina y aplica los instrumentos propios de la acción política en el campo interno y externo, según el cuadro trazado por la Estrategia General, Alta Estrategia, o Estrategia Nacional. Depende, por tanto, de ésta.
- b. La Estrategia política --como dependiente de la Estrategia Nacional --será, en consecuencia, la acción estratégica en el campo político, con las mismas características de aquella, pero teniendo en vista, sobre todo, promover la creación de las condiciones que permitan a la Nación superar los antagonismos que se le presenten en la consecución de sus objetivos sin recurrir a la fuerza, o librar ventajosamente la guerra, en caso de que ésta se torne inevitable.
- c. En otras palabras, la Estrategia Política "tiene por objetivo preservar la paz sin perder de vista la preparación para la guerra".

HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL

Tnte. Coronel (Art.62) MARIO HORACIO ORSOLINI

SUMARIO

- I.- Las instancias superiores del proceso histórico-político nacional. Filosofía, política y estrategia.
- II.- Política Nacional. Sus fines y objetivos
 - a.- Precisión de las instancias.
 - b.- Fines políticos. Definición y su formulación concreta.
 - c.- Objetivo político: Definición y su enunciado.
- III.- Las instancias concretas en su confrontación con el pasado y en su proyección futura.
- IV.- Estrategia Nacional.
 - a.- Definición y finalidad de la Estrategia.
 - b.- El caso argentino. Tipo de estrategia a emplear.
 - c.- Las maniobras estratégicas. Maniobra Interior y Maniobra Exterior.
- V.- RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

I.- LAS INSTANCIAS SUPERIORES DEL PROCESO HISTORICO-POLITICO NACIONAL. FILOSOFIA, POLITICA Y ESTRATEGIA.

Una gran anarquía envuelve cuanto se relaciona con las instancias conceptuales del proceso nacional. Deliberadamente o por ignorancia se confunde lo que es FIN de lo que constituye OBJETIVO, meta o mero instrumento; lo que pertenece a la filosofía de aquello que es propio de la política, o de la estrategia. Expresiones como libre empresa o libre comercio aparecen usurpando jerarquías del más alto nivel, en desmesurada valoración de su papel de simples instrumentos de la actividad económica, la que a su vez sólo representa uno de los medios para la

ejecución de la política nacional. Economistas de nota, sea por astigmatismo profesional o por compromiso, colocan a la estabilidad monetaria a la altura de fin último de la economía. Políticos de fama, editorialistas e ideólogos que han perdido sincronización con el horario histórico pretenden hacer del antiperonismo, o del anticomunismo, o de las luchas de clases, o de la restauración del sistema de partidos políticos liberales, lema de embanderamiento de las energías nacionales, atribuyendo a los efectos categoría de causas, o pretendiendo que las verdaderas soluciones puedan provenir de la reinstalación de un mediocre formalismo.

En la designación de las instancias se constata el empleo de nombres muy diversos, tales como: FIN, OBJETIVO, PROPOSITO, INTERES, DESTINO, IDEAL, RUMBO, ETAPA, META, en singular y plural. La especificación adjetiva que complementa sus respectivos significados complica aún su comprensión con el agregado de estas nuevas palabras: NACIONAL, POLITICO, MUNDIAL, CONTINENTAL, ABSTRACTO, TANGIBLE, POSITIVO, NEGATIVO, PERMANENTE, INTERMEDIO, GENERAL, PARTICULAR, etc. Hay, además, imprecisión en la escala jerárquica que debe encuadrar los valores enunciados; iguales términos designando distintos conceptos; diferente denominación para idénticos valores.

Una verdadera Torre de Babel.

Resulta de ello un verdadero diálogo de sordos para los argentinos y la imperiosa necesidad de poner orden, al menos en cuanto hace a la designación de los valores conceptuales y al significado de los términos de uso más corriente en la común problemática argentina.

* * *

En la cúspide de las instancias de un proceso nacional cualquiera, revolucionario o no, hay una idea de Dios y del Hombre, de la cultura, de la economía, de la sociedad, del Estado y de las relaciones entre estados que, como comunidad nacional diferenciada, se desea ver prevalecer. Recibida como herencia de los prohombres de la nacionalidad, esa IDEA tiene relación con la Civilización a que ese pueblo pertenece y con la religión que profesa. Por cuanto ella contiene y sintetiza ideales

de perfección que nunca serán completamente realizados, una tal cosmovisión no es apta para el establecimiento de metas precisas, aunque de ella derive inspiración, orientación y estilo a los cuales ajustar conductas y tareas, públicas y privadas.

Esto es Filosofía.

A su nivel se ubican los mal llamados objetivos nacionales, cuyo explícito enunciado nosotros siempre buscamos en el Preámbulo de la Constitución.

Decimos mal llamados objetivos porque carecen de las notas de materialidad que corresponden al término.

No son objetivos sino fines: fines últimos de la organización comunitaria, propósitos que informaron la intención político-filosófica que inspiró la Independencia.

"Conforman la raigambre misma de la comunidad, el estilo o patrón que ella proclama e impone como elemento ordenatorio básico de convivencia". (1)

Su naturaleza es esencialmente abstracta y sus límites y vigencia indefinidos. Por ello son poco influidos por el proceso histórico y la coyuntura política.

En su conjunto constituyen un IDEAL de sociedad que la nación se propone desarrollar y preservar en su convivencia y confrontación con otras sociedades. Su enunciado concreto y las necesidades que plantea su progresiva afirmación sirven para inspirar y orientar todas las actividades del gobierno y de sus funcionarios, aun cuando, por el grado de universalidad de los valores que la forman, deba considerarse patrimonio perteneciente más a una civilización entera que a un determinado pueblo.

No es aquí donde se manifiestan discrepancias en cuanto a la fijación del contenido concreto de esta instancia superior. Si decimos que los FINES NACIONALES son el BIEN COMUN y la GRANDEZA NACIONAL y si damos al bien común el significado, alcance y connotaciones que le confiere la filosofía cristiana, dejaremos satisfecha a la mayor parte de los argentinos.

A un nivel inferior al correspondiente a la filosofía se encuentra la política. Referida a un Estado determinado y a las circunstancias históricas que encuadran su desenvolvimiento, será la Política Nacional de ese Estado.

Una política nacional es, ante todo, una política de fines y de objetivos políticos nacionales. A ella corresponde establecerlos, determinar los medios que se consagrarán a su ejecución y elegir el tipo de estrategia que se empleará.

Estrategia Nacional, en un tercer escalón, es el arte de operar tanto la política cuanto la filosofía nacionales, a través de los conflictos --violentos o insidiosos-- y mediante el uso de la fuerza o la amenaza de su empleo. Es, por lo tanto, integral total, abarcando lo político propiamente dicho, lo económico, diplomático, psico-social y militar, actividades que ella transforma en MEDIOS de aquella política.

Función y autonomía de los medios quedan así claramente circunscriptos y condicionados por la estrategia y política nacionales a cuyo servicio se encuentran.

De la naturaleza del problema nacional a resolver dependerá la importancia relativa de los medios. En algunos casos serán las fuerzas militares las llamadas a cumplir el papel principal en la decisión del conflicto; en otros, la diplomacia, la economía o la política interna. En todos, de cualquier modo, habrán de ensamblarse en perfecta armonía y ponerse al servicio del medio principal.

II.- POLITICA NACIONAL. SUS FINES Y OBJETIVOS.

a.- Precisión de las instancias.

Acabamos de decir que una política nacional es una política de fines y de objetivos políticos nacionales y que corresponde a ella establecerlos. Veamos de qué se trata.

Acá, como en otros campos, conviene apartarse de la terminología tradicional, originada en naciones que ya se han realizado y cuyo destino se juega en la palestra mundial.

En lo político distinguiremos FIN de OBJETIVO, o sea la VOCACION que el Estado procura cumplir en la sociedad internacional, de los logros concretos a alcanzar, generalmente en la intimidad de la propia nación, para colocarse en condiciones de desempeñarla.

El proceso histórico-político nacional queda entonces ordenado, al más alto nivel, en tres instancias, las que denominamos: FINES NACIONALES, FINES POLITICOS y OBJETIVO POLITICO. Los fines nacionales, en directa relación con la declaración de la Independencia y las notas fundamentales de la Constitución; los fines políticos constituyendo el papel, el "rol", la vocación que el Estado se propone desempeñar en el concierto internacional de naciones soberanas y el objetivo político, en singular, indicando la meta previa a alcanzar, en el interior de la propia nación, para ponerse en condiciones de cumplir aquella vocación. Los primeros, con su característica de ideales abstractos y de larga permanencia, pertenecen al objeto de la Filosofía y de la Religión; los fines y el objetivo político, al de la Política, adaptada e influida por el acontecer histórico, la situación de la nación, su "circunstancia" y la evolución previsible, y como tema principal de las aspiraciones y esfuerzos de las sucesivas generaciones nacionales.

La situación es comparable a la de un adolescente en trance de decidir sobre su futuro. El, como las naciones, se encuentra inmerso en una sociedad que le ofrece determinadas posibilidades y limitaciones, creándole su "circunstancia" y condicionando sus ambiciones. De la confrontación --intuitiva o consciente-- entre gustos y aptitudes individuales con aquella "circunstancia", el adolescente concibe una vocación y, a partir de ella, organiza su vida para cumplirla. Si ella fuese, por ejemplo, prevenir y curar las enfermedades del hombre y aliviar el dolor y padecimientos que producen, elegirá la carrera de Medicina y se fijará como proyecto para iniciar su desempeño, alcanzar la capacitación y habilitación legal que otorgan el título de Médico. La vocación representa, al nivel de los estados, los fines políticos, y el título, el objetivo político. Empleando el singular evitaremos confundir el título con las materias a cursar, como a menudo se hace.

En uno y otro caso, individuos o Estado, todas las actividades habrán de encaminarse en función de ellos.

El ejemplo también permite destacar que la elección supone acertar anticipadamente sobre las condiciones que presentará la sociedad en el momento de obtenerse el título, previendo, si fuera del caso, el sentido y la profundidad de su evolución durante el período que insuma el desarrollo de las aptitudes. Además, que las personas más ambiciosas y aptas decidirán una vocación adecuada para cumplir un destino de jerarquía en el seno de la sociedad, permitiendo satisfacer las ambiciones individuales de ascenso social, obtención de poder político o económico, cumplir altas funciones de índole cultural, religiosa, militar, artística, etc., con lo cual las apetencias más íntimas podrán colmarse en la madurez con la perfección que se soñaron en la adolescencia.

Ambas consideraciones son de aplicación a las entidades individuales de la comunidad internacional, es decir, los estados nacionales. En efecto, una preubicación adecuada con respecto a la evolución de los acontecimientos mundiales resulta esencial para proyectar un destino de grandeza y ese destino no podrá constituirse sin una firme determinación y obstinada perseverancia.

Estamos ya en condiciones de dar definiciones, para luego ensayar la formulación de un contenido concreto a las instancias correspondientes a la Política Nacional.

b.- Fines políticos. Definición y su formulación concreta.

Conforman la VOCACION, el papel que un Estado quiere o se ve compelido a desempeñar en su ámbito regional y en el ámbito internacional de naciones soberanas. En los FINES POLITICOS los FINES NACIONALES se identifican con el SER NACIONAL, se adaptan al transcurso histórico de su duración y se singularizan y renuevan. El enunciado concreto de los fines políticos es determinante esencial para la elección del objetivo político y la formulación de una Política Exterior de largo alcance. Son, normalmente, de naturaleza abstracta y se proyectan y resuelven en el contexto de la sociedad internacional. Su vigencia está influenciada por la situación mundial y regional y por el rumbo y ritmo de su evolución.

En la Argentina actual su expresión sintética puede ser la siguiente:

- 1.- Protagonizar la Unión de América Latina, sobre la base de la diversidad y el pleno desarrollo de las unidades nacionales, comenzando por el acuerdo político, económico, cultural y militar con los estados más próximos,
- 2.- Aportar a la Unión y preservar en ella nuestro sentido cristiano de la vida, nuestro estilo nacional universalista, nuestro componente racial y cultural latinoamericano y nuestros intereses geopolíticamente atlánticos.
- 3.- Fijar el propósito lejano de constituir, con la Unión, el tercer pivote de la Civilización Occidental y del poder atlántico, desde una cultura latinoamericana y una política independiente.

Ello significa decidirse por mantener la actual identificación con Europa y con Estados Unidos de América, evolucionando paulatinamente hacia una posición de fuerza relativa, a través de una política exterior, económica y militar coordinada con nuestros vecinos e independiente con respecto de las grandes potencias. Significa, al mismo tiempo, apoyo moral y material a las naciones líderes de Occidente en cuanto hace a la expansión y defensa del patrimonio cultural y religioso común contra el enemigo también común, pero libertad soberana para discrepar en todo lo demás. Impone a esos líderes, a su vez deberes de reciprocidad y de ayuda para la realización completa de nuestros pueblos.

Con respecto a Rusia, China y el mundo comunista, admite un incremento de las relaciones comerciales, junto con el firme rechazo de intromisión en nuestros asuntos, de expansión de sus ideologías y de sus pretensiones de hegemonía mundial.

Con respecto al llamado "Tercer Mundo", consiente una acción mancomunada en cuanto al mantenimiento de la paz, desarme controlado, uso pacífico de la energía nuclear y conformación de un Nuevo Orden Universal que deberá reemplazar a la antigua división internacional del trabajo y regular las relaciones entre los centros industriales y las naciones de la periferia subdesarrollada. Es decir, acuerdo previo y acción conjunta para fines específicos. No tercerismo.

c.- Objetivo político, Definición y su enunciado.

Constituye la expresión sintética que engloba al conjunto de metas a alcanzar por un Estado, generalmente en el interior de su propio territorio, para perfeccionar sus aptitudes y ponerlo en condiciones de cumplir los fines políticos que se hubiese propuesto. En otras palabras, es el PROYECTO que deberá concebir, programar y ejecutar ese Estado para crear las posibilidades de cumplir su VOCACION internacional.

Sus exigencias comprometen a todas las políticas internas y también a la Política Exterior y Política de Seguridad, cuyos respectivos contenidos estarán destinados, precisamente, a su acabado logro.

La naturaleza, importancia y larga vigencia en el tiempo de determinados fines políticos puede dar lugar a la necesidad de formular varios objetivos políticos.

Su enunciado, ante las circunstancias históricas de la Argentina actual, puede ser el siguiente:

"EXPANDIR, a ritmo acelerado, la industria, la minería y el agro y MODERNIZAR el Estado, la Economía y la Sociedad en general, al servicio del hombre argentino y como presupuesto del papel protagónico y fraternal de la Nación en la construcción de la Unión Latinoamericana.

- Orientado hacia la rectificación de los desequilibrios regionales y hacia la unificación espiritual, cultural, económica y física de la Nación.
- Con centro de gravedad en el desarrollo de la industria pesada y de la infraestructura de servicios.
- Como condición para participar, desde una efectiva cohesión nacional y una economía diversificada, integrada y en expansión en el futuro Mercado Común Latinoamericano."

Los atributos nacionales que se agregan al significado genérico de la palabra DESARROLLO y el carácter instrumental que se le confiere, lo eleva a la categoría de Objetivo Político Argentino.

No fin, sino la posibilidad de alcanzarlo. Tampoco patrimonio de una clase social, partido político o factor de poder, sino de la Nación en su conjunto. No para favorecer un gobierno o fundar hegemonías o imperios, sino en beneficio de todos, incluidos nuestros hermanos de América.

Pretende expresar el requisito que habrá de cumplirse en lo interno, para que la vocación argentina en el mundo tenga posibilidades ciertas de concretarse. Para que la Nación, desde una verdadera cohesión nacional e independencia económica, pueda ejercer presencia e influencia en su contorno y en el mundo, con la finalidad que establecen sus fines políticos.

III.- LAS INSTANCIAS CONCRETAS EN SU CONFRONTACION CON EL PASADO Y EN SU PROYECCION. FUTURA.

La Argentina quiso ser, fue y es Europa.

En las letras, Francia. En la filosofía, Alemania. En lo económico, uno de los astros que reconocían en Gran Bretaña al centro y cetro del sistema. En las artes, París. En la música, Italia. Sus clases más cultas adhieren a la perspectiva anglosajona del mundo y de las cosas, en especial en cuanto se relaciona con las ciencias políticas, económicas y militares, y entienden por Civilización Occidental lo que es sólo la vertiente angloamericana de la misma.

Buenos Aires dio espaldas al interior y a América Latina.

Nunca comprendió cabalmente y menos amó al gaucho, al indígena y al sufrido poblador de las provincias alejadas y de las naciones vecinas.

En los litigios por razones de límites distó mucho de poner obstinación en la defensa de sus derechos sobre territorios que poco servían para su vocación de pieza maestra de una división internacional del trabajo que le permitía crecer, aunque fuese bajo las formas de un monstruoso macrocefalismo. Careció de auténticas políticas de espacio, de industrialización y de organización y desarrollo de su mercado interno.

Su vida espiritual, intelectual y artística vibraba con las exaltaciones, búsquedas, angustias, vicisitudes, descubrimientos y modas de la Europa gala, anglosajona o itálica. Copiaba o imitaba; no creaba. Mejor dicho, quienes creaban no gozaron de los auspicios de la crítica y sistemáticamente fueron condenados al ostracismo y al silencio.

Su vida económica dependía de la producción agropecuaria --función del clima-- y del comercio exterior --función de los precios y mercados internacionales--.

Se articuló al comercio mundial antes de afirmar su comercio interno, quedando buena parte del país marginado de la dinámica del desarrollo y sujeto a un prolongado retroceso.

Cuando dio impulso a la industria liviana, lo hizo sin condicionarla a una inspiración superior, capaz de corregir los desequilibrios regionales, el estrangulamiento que producía el sector externo de su estructura económica, las insuficiencias industriales básicas, de la infraestructura de servicios y de la producción mineral.

Optó por la justicia distributiva antes de obtener su desarrollo básico; amplios sectores participaron del "alto consumo en masa" (2) sin haberse producido el "despegue" y, tanto menos, alcanzado la "madurez".

Hoy presenta una sociedad moderna, al menos la que habita en los 300 km. próximos a Buenos Aires, en una economía en subdesarrollo.

Todavía más: "las condiciones previas" que el progreso liberal supo promover, pudieron engendrar un "despegue", pero al servicio de una vocación externa que hoy no colma nuestras ambiciones y que, aún prescindiendo de ello, no podríamos desempeñar en las actuales circunstancias mundiales.

En síntesis, esa es la Argentina que tenemos que cambiar. Son muchas razones para justificar la crisis de vocación y desorientación histórica que padecemos.

Para iniciar esta seductora empresa de transformación y de realización completa de la comunidad nacional ofrecemos una idea; proponemos una vocación a asumir por la Argentina en la sociedad americana e internacional y aportamos un proyecto a realizar en lo interno, con el concurso y apoyo de todos sus habitantes.

La IDEA se identifica con la vertiente de la cultura occidental: su civilización, religiosidad y universalismo. La Europa que somos, por decisión de nuestros antepasados, raza y cultura. A esa idea sustantiva debemos darle el vuelo expansivo, ecuménico y civilizador que le es propio, desde sus remotos orígenes. Asumirla enteramente y proyectarla en nuestro contorno americano. Recomponerla con las tónicas rasioculturales tropicalista y aborigen para formar, con el tiempo, una versión latinoamericana de la Civilización Occidental. He aquí la VOCACION, vocación que presupone una coincidencia política, económica y militar con nuestros vecinos muy profunda.

Al desarrollo para afuera oponemos, como PROYECTO, un desarrollo para adentro, en extensión y profundidad. Cubriendo los peligrosos espacios geográficos vacíos. Haciéndonos perdonar el pecado histórico de porteñismo. Reparando una injusticia que lleva más de un siglo de vigencia.

Al integracionismo productivista de los burócratas internacionales oponemos la integración por zonas, economías y estados vecinos, de mayor afinidad y fácil conexión. Hecha en la estructura y no en la periferia. Que ayude y no que limite la diversificación de las economías nacionales; que rompa la insularidad argentina, con conexiones sólo marítimas con el mundo exterior.

No partiendo de una América Latina considerada como unidad económica (CEPAL), sino estableciendo dicha unidad como su meta última. Tampoco para crear un amplísimo mercado que, a corto plazo, únicamente las grandes corporaciones industriales, comerciales y financieras internacionales podrían aprovechar. Sin imponer determinadas especializaciones, con las consecuentes jerarquías y la perpetuación de las actuales servidumbres y deficiencias. Ni obligando a ningún Estado a resignar aspectos

claves de sus respectivas soberanías a favor de organismos supranacionales obedientes a los intereses de los grandes monopolios internacionales.

Ayudando y ayudándonos a eliminar la alternativa marxista en los propios confines y contornos inmediatos. Para establecer zonas, cada vez más amplias, en las que el comunismo sea posibilidad superada.

IV.- ESTRATEGIA NACIONAL.

a.- Definición y finalidad de la Estrategia.

Conceptualmente definidas las instancias superiores del proceso nacional; asignado, con posterioridad, un contenido concreto a esas formulaciones teóricas; establecidos el IDEAL, la VOCACION y el PROYECTO, se trata, ahora, de operar su consecución paulatina.

El concepto, la idea, abre paso a la ejecución; la Estrategia inicia su participación en el proceso.

Ubicada en este rango, resulta el operador común de política y filosofía. Es, por lo tanto, global, total, integral, empleando y combinando medios políticos, económicos, diplomáticos, psico-sociales y militares, y no exclusivamente estos últimos.

Ahora bien, la Estrategia ha sido definida como "el arte de la dialéctica de las fuerzas", o "el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto". (3)

No obstante que el concepto de fuerza no se circunscribe a lo militar, tales definiciones presuponen la existencia de voluntades opuestas al designio nacional, de obstáculos para su éxito, y la perspectiva de conflictos, sean éstos de carácter violento o insidioso, externos o internos. De allí la necesidad de un método de razonamiento que guíe la voluntad nacional en su derrotero; he aquí, pues, la verdadera función de la estrategia.

Una ESTRATEGIA NACIONAL puede definirse, entonces, como el arte de conducir la VOLUNTAD NACIONAL en la solución de los conflictos, externos o internos, violentos o insidiosos, que requieran el concurso de la fuerza, con la finalidad de alcanzar los resultados fijados por la POLITICA NACIONAL.

Repárese que decimos "concurso de la fuerza" y no exclusivamente empleo, y que el concepto de fuerza se extiende a todos los ámbitos.

También entendemos que cabe esta otra definición de estrategia: es el arte de conducir la VOLUNTAD NACIONAL en la eliminación de los obstáculos y en la derrota de los enemigos, externos o internos, que obstruyen o se oponen a la consecución de los fines y objetivos fijados por la POLITICA NACIONAL.

Y como la realización práctica de cualquier política encontrará siempre obstáculos y voluntades opuestas, resultará la Estrategia de utilidad permanente, sea que los conflictos impongan el uso del extremo recurso de la guerra, sea que ellos puedan resolverse con medios diplomáticos, de política interior o de carácter económico.

Otra utilidad manifiesta de la Estrategia consiste en permitirnos identificar, caracterizar y jerarquizar los problemas que serán sometidos a razonamiento estratégico (por la importancia de las situaciones conflictuales que crearán); ubicarlos en un cuadro de conjunto, en atención a su importancia relativa y en función de su orden de ejecución; aportar a las soluciones técnicas el complemento de oportunidad, preparación psicológica, acciones concurrentes o atenuantes a realizar en otros campos; coordinar entre sí las batallas; conducir y armonizar las acciones de conjunto, etc.

Cada acontecimiento será juzgado por su ubicación en el cuadro; por su influencia en la eliminación de las servidumbres que restringen la libertad de acción de la voluntad nacional; por la calidad de su aporte con respecto al PROYECTO y a la VO-CACION nacionales.

Y la mínima utilidad que de una tal estrategia pueda esperarse consiste en evitarnos los errores más gruesos y la repetición automática de experiencias ajenas, aplicadas en un cuadro de circunstancias muy diverso del original.

* * * *

En cuanto a la FINALIDAD de la Estrategia, está dicho que consiste en "alcanzar los objetivos fijados por la política utilizando lo mejor posible los medios de que se dispone". (4) Ella debe permitir al Estado, entonces, realizar el objetivo político que lo pondrá en aptitud de cumplir el "rol" internacional elegido y, en caso de correcta correspondencia entre PROYECTO y VOCACION, lo aproximará al IDEAL de sociedad establecido por la filosofía.

Expresado en otra forma puede establecerse, asimismo, que la finalidad de la Estrategia se reduce a permitírnos alcanzar la decisión creando y explotando situaciones favorables capaces de disuadir o derrotar las voluntades contrarias, al extremo de hacerles aceptar --o soportar-- la propia voluntad nacional.

Haremos, ahora, una referencia muy breve sobre los MEDIOS.

Desde el sitio en que dejamos instalada a la Estrategia, los medios a su disposición para influir sobre las voluntades opuestas cubren un amplísimo espectro: desde la sutil insinuación o presión amistosa, hasta el empleo de la violencia en su máxima expresión, pasando por la gestión diplomática, el tratado de comercio, la invocación al derecho, la propaganda, la amenaza directa, la represalia económica o política, etc.

La naturaleza de los medios determina campos espaciales en los cuales el desarrollo del conflicto adquiere características particulares bien diferenciadas: un campo político, otro económico, un tercero diplomático, un cuarto, psico-social y, por último, el campo militar, regidos, cada uno de ellos, por una estrategia general, la que a su vez determina y actúa por medio de estrategias operacionales, tácticas y técnicas propias.

De ello resulta una verdadera pirámide de estrategias, en cuya cúspide se encuentra la Estrategia Nacional, dirigiendo y armonizando las estrategias generales de índole política, económica, diplomática, psico-social y militar. (Ver Anexo 1).

La Estrategia, de todos modos, actúa en un cuadro de lucha, intermitente o permanente, y en esa lucha la capacidad para crear situaciones nuevas y para emplear los medios con el mayor provecho posible, es determinante. Ella se convierte, así, en íntima esencia, en lucha para obtener suficiente LIBERTAD de ACCION; voluntad para destruir las servidumbres mentales, políticas, económicas etc.; poder para conducir al éxito la propia VOCACION e intereses y para restar posibilidades a las voluntades opuestas; aptitud para prever y aprovechar la evolución de los acontecimientos, en lugar de soportarlos.

b.- El caso argentino. Tipo de estrategia a emplear.

Debe estar muy claro, a esta altura del trabajo, que hablar de estrategia adquiere sentido, únicamente, si la ejecución de una determinada política reconoce la existencia de importantes obstáculos y la presencia y actividad de una o varias voluntades que se oponen a su eliminación; de allí la necesidad del concurso de la fuerza y de un sistema de razonamiento que guíe su empleo.

Ello nos obliga a mencionar y caracterizar, siquiera someramente, esos obstáculos y a referirnos a las voluntades que se benefician con su existencia y quieren evitar su remoción.

Pero antes volvamos a la misión que impone la Política Nacional, gran parte de la cual habrá de ejecutarse con la asistencia conceptual que proporciona la teoría estratégica.

La misión consta de tres partes, a saber:

Primera parte. Realizar la Nación en lo interno, según el PROYECTO idealmente establecido. Afianzar y reforzar aquellos atributos espirituales, morales y materiales que le permitirán producir su "despegue" y alcanzar su "madurez" científica y tecnológica en pocos lustros.

Segunda parte. Protagonizar y servir la Unión Latinoamericana, preservando en la fusión nuestra individualidad nacional, nuestra raza y cultura europeas y nuestros intereses atlánticos.

Tercera parte. Mantener la actual identificación y solidaridad de la Unión con Occidente, pero procurando su paulatina y creciente transformación en centro independiente de decisión política, hasta alcanzar condiciones de absoluta igualdad con respecto a Europa y a América del Norte.

La identificación con Europa y con Estados Unidos, exclusivamente en cuanto hace a la preservación del patrimonio cultural y religioso común, contra un enemigo también común, configura el cuadro particular en cuyo contexto se insertará la propia maniobra estratégica total. Primera y segunda parte de la misión permanecerán, respectivamente, bajo la conducción preponderante de una de las dos maniobras auxiliares en que se subdividirá aquélla, y que luego veremos en particular (maniobra interior y maniobra exterior).

Anotamos que aquella enumeración también indica el orden de importancia y de urgencia de las tareas transcendentales del quehacer común, así como un orden decreciente en cuanto al grado de presión de las políticas, estrategias y planes a formular.

Ahora sí, analicemos los obstáculos que se opondrán a la realización de esta misión, aunque limitando su consideración a la primera parte de la misma y al primer momento de su ejecución (momento económico). (5)

El proceso histórico del crecimiento argentino ha provocado serias distorsiones que se refieren a la forma en que fue construido el edificio de la Nación: la existencia de enormes y peligrosos espacios geográficos vacíos; los pronunciados desequilibrios en el desarrollo regional; las economías colonialistas de Tucumán, Chaco y Formosa; la servidumbre de nuestro bienestar material con respecto de los factores climáticos y mercados exteriores; las insuficiencias de nuestra industria pesada, infraestructura de servicios y producción mineral; el deterioro de los términos del intercambio, componente de la inflación no imputable a la demagogia de los gobernantes ni a fallas de la política monetaria, etc.

Son los obstáculos de naturaleza ESTRUCTURAL.

Con su conformación y subsistencia se benefician los llamados "sectores portuarios", "aferrados" a la división internacional del trabajo y a la economía "agroimportadora". Ellos han impedido siempre, con renovado éxito, mil sutiles argumentos y fuerte apoyo exterior, la realización del CAMBIO.

Por otras razones también el comunismo internacional, bajo dependencia de Moscú o Pekín, se opone a una dinámica expansión de nuestras reprimidas energías nacionales y a la movilización y revitalización de la intuitiva voluntad de ser y de hacer del pueblo argentino.

Puede individualizarse, asimismo, otra categoría de obstáculos, tales como la situación ferroviaria o portuaria; los déficit de muchas empresas estatales; la onerosidad del régimen de previsión social; el déficit fiscal; una nutrida e ineficiente burocracia; la inflación, en su componente monetario, etc.

Son los obstáculos COYUNTURALES.

En su seno germinan y fructifican intereses sindicales menores; la LINEA GERENCIAL de las empresas deficitarias; burócratas, concesionarios, contratistas, proveedores, etc., conformando una voluntad multiforme contraria a la transformación.

Los "aferrados" y el comunismo internacional constituyen el ENEMIGO a nivel estratégico. Burócratas, algunos dirigentes sindicales, etc., el ENEMIGO a nivel táctico. En conjunto dificultan, entorpecen impiden la eliminación de los obstáculos; forman la guarnición que los sostiene; ocupan y activan un verdadero "frente defensivo del estancamiento".

Para no despistarse en la confusión de una profunda crisis argentina, es imprescindible advertir que uno y otro adversario se presentan bajo apariencias revolucionarias. Pero la actitud del enemigo táctico conduciría a una revolución demagógica e ingenua; la de los "aferrados", a una antihistórica contrarrevolución. Quienes se alinean en la contrarrevolución señalan y están dispuestos a eliminar sólo los obstáculos coyunturales; quienes alientan una revolución de corte demagógico, únicamente los estructurales. La solución de éstos dejaría intactos el

desorden e indisciplina del trabajo, los déficit, inflación y abusos del sindicalismo; la contrarrevolución, los estrangulamientos básicos, la subordinación y debilidades de nuestra economía, los desequilibrios regionales. Ambas actitudes huyendo de la realidad, pretendiendo reparar nuestra irresolución vocacional y nuestra crisis de crecimiento con fórmulas simplistas o importadas, o métodos de mando sin correspondencia con la realidad esencial. Ni unos ni otros con una verdadera doctrina nacional, metodológicamente elaborada.

Lo dicho ratifica que la realización argentina necesita de una auténtica estrategia, capaz de concebir, preparar y ejecutar la eliminación de los obstáculos estructurales y coyunturales, en acciones que adquirirán las características de verdaderas batallas, cuya ejecución habrá de permitir la obtención de sucesivas decisiones favorables, contra fuertes voluntades que se opondrán.

Veamos, a continuación, las notas fundamentales y características de tal estrategia.

En tanto abarcará lo político, económico, diplomático, psicosocial y militar y deberá expresarse en acciones internas y externas, tiene que ser GLOBAL, TOTAL, INTEGRAL.

Su FINALIDAD consistirá en crear o ampliar las posibilidades de modernización y desarrollo internos para ponerlos a disposición de una empresa latinoamericana, a cumplir en el marco más amplio de una solidaridad e identificación condicionada con Occidente. Para ello habrá de incrementar la LIBERTAD de ACCION, la capacidad de decisión argentina en todos y cada uno de los campos citados, debilitando y destruyendo, a través de una LARGA LUCHA, las debilidades y dependencias que la constriñen y los enemigos y obstáculos que se le oponen.

Por partir de un ideario propio, que afirma una determinada voluntad y pretende crear y explotar situaciones favorables habrá de ser dinámica, OFENSIVA.

La Política Nacional le fija FINES y OBJETIVO muy importantes y, para su realización, cuenta, inicialmente, con MEDIOS INSUFICIENTES y escasa LIBERTAD de ACCION para aplicarlos. Consecuentemente, habrá de realizarse mediante el procedimiento de

las ACCIONES SUCESIVAS, cuyas primeras victorias tendrán que lograrse en lo interno y buscarse por procedimientos distintos al empleo de la fuerza militar; ésta actuará por efecto de DISUASION, por PRESION INDIRECTA y en función de RESERVA, aunque no pueda descartarse totalmente la INTERVENCION DIRECTA. De cualquier modo, excluirá la iniciativa en el desencadenamiento de guerras exteriores y supondrá la paz mundial como ambiente más favorable de ejecución.

Las exigencias en cuanto a ritmo del desarrollo limitarán aún la libertad en la elección de los medios y harán muy probable el empleo directo de la fuerza en las primeras batallas internas (ferrocarriles, puertos, teléfonos, etc.).

De ningún modo deberá atribuírsele el carácter de doctrina inflexible o sistema rígido y único, sino que habrá que considerarla, más bien, como método de razonamiento para clasificar y jerarquizar los problemas, seleccionar las mejores soluciones y determinar las tácticas. También como una guía para evitar incertidumbres, desviaciones y excesos, para permitirnos comprender y conducir el proceso, en vez de soportar pasivamente sus consecuencias.

Todo ello configura una naturaleza COMPLEJA y SUTIL PARA tal Estrategia y la decisión, en cada aspecto y ámbito, será la resultante de acciones combinadas, cuidadosamente preparadas en lo interno y en el exterior, por medios políticos, psicológicos, económicos y diplomáticos. La sorpresa y las cuarenta y ocho horas que concede la reacción del adversario, interno e internacional, habrá de explotarse a fondo, para crear hechos consumados.

La acción militar, en cuanto a su manifestación de violencia, juega un papel auxiliar. En cambio, la identificación de los cuadros superiores con su finalidad y métodos será decisiva para el éxito. ESTADISTA y ESTRATEGA, que en la teoría clásica de la guerra centraban su atención y preocupaciones más allá de los propios confines, en esta teoría nacional deberán expresarse y entenderse internamente, hasta obtener y consolidar la victoria definitiva en este medio geográfico y humano.

Lo que de raíz queda excluído es el papel de gendarmes de la frustración y sostén de sus beneficiarios, misión que algunos argentinos quisieran asignar a sus fuerzas armadas.

Hemos estado describiendo lo que se llama estrategia total al modo indirecto, cuya teoría nos resultó siempre desconocida, aunque fuere la única capaz de orientarnos en la solución del problema argentino y la única que estamos en condiciones de aplicar. Totalmente diversa de la que emplearon siempre las grandes potencias de Occidente y nosotros copiáramos, en Estrategia Indirecta lo esencial de la decisión proviene del empleo de recursos idferentes a la victoria militar y a la batalla de aniquilamiento. En ella, además, la fe religiosa, la inteligencia, la imaginación creadora, la levadura moral y la sutileza suplen la precariedad de los medios materiales y, o, la escasa libertad de acción que se dispone para su empleo.

c.- Las maniobras estratégicas. Maniobra Interior y Maniobra Exterior.

Fines y objetivo nos permiten separar los asuntos que deberán someterse a razonamiento estratégico, en dos categorías: los de solución interna y los de solución externa. Podemos, entonces, hablar de dos maniobras estratégicas: la MANIOBRA INTERIOR y la MANIOBRA EXTERIOR.

(1) Martín Britos. Op. Cit. de Orsolini en Bibliografía, en 2. a. Prefacio.

(2) Las expresiones entre comillas (en negrita) que siguen pertenecen a W. W. Rostow. "Las etapas del crecimiento económico". Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires 1961.

(3) General Beaufre. Op. cit. en Bibliografía, en 1. a., pág. 29.

(4) General Beaufre. Op. cit. en Bibliografía, en 1. a., pág. 30.

(5) Orsolini. Op. cit. en Bibliografía, en 2. b., Cap. VII. El tema se desarrolla con mayor amplitud.

GUERRA REVOLUCIONARIA

Y

LUCHA SUBVERSIVA

GUERRA REVOLUCIONARIA Y LUCHAS SUBVERSIVAS*

Presencia y relaciones entre los factores políticos, sociales, económicos y militares en la concepción clásica y revolucionaria de la guerra.

Análisis comparativos y conclusiones sobre las guerras de Indochina (1945-54) y Argelia (1954-62). Conclusiones.

Coronel Arturo Enrique Barbieri.

Los soldados profesionales hemos forjado una noción estratégica incompleta de la guerra, omitiendo el estudio y justa valoración que los factores políticos, sociales, económicos y psicológicos ejercieron en la vida del hombre, generando ideas y sentimientos que motivaron luchas armadas de profunda gravitación sobre toda la comunidad.

Hemos estudiado casi exclusivamente el efecto militar de esos factores, que fueron en realidad quienes le dieron origen a éste. Es por ello que la guerra se ha presentado siempre ante nosotros bajo las formas de la lucha clásica, franca, sin odios, trompetas y banderas al viento, sin reparar en las luchas que nacidas en el seno mismo de las poblaciones adoptaron formas tortuosas, encubiertas, fanatizadas por el odio, sin limitaciones morales, hasta que la expansión del comunismo las llevó al primer plano de nuestra atención, esto en fecha reciente.

El estudio se refirió así a las guerras-efecto y no a las guerras-causa, que son las generadoras de ideas y sentimientos orientadoras de aquéllas. La Revolución Francesa fue una guerra-causa y las conquistas napoleónicas las guerras-efecto: sólo conocemos las segundas, parcializando el problema al omitir el origen profundo de esas luchas. Un análisis similar puede efectuarse de la Revolución de Cromwell y la formación del Imperio inglés; y, ya más cercanas, las revoluciones rusa y china, acontecimientos más importantes que la revolución industrial del mundo occidental y tanto como la revolución científica que hoy

presenciamos. Todos estos son términos de una Estrategia moderada y completa que trataremos de exponer en este análisis, para concluir estudiando los conflictos de Indochina y Argelia a la luz del enfoque filosófico que surge de lo expuesto.

Finalmente, se incluirán las conclusiones parciales del grupo de discusión que estudió el Centro de Altos Estudios durante el desarrollo del Seminario I, del año 1965.

I N D I C E

I. NUESTRA VISION DE LA GUERRA

- 1) ¿Cuál es nuestra visión de la guerra?
- 2) ¿Qué dice la historia?
- 3) El estudio parcializado de Clausewitz.
- 4) El enfoque revolucionario de la guerra.
- 5) La clasificación de las guerras.
- 6) Conclusiones parciales.

II. LAS FORMAS "OBSCURAS" DE LA GUERRA

- 1) El olvido del hombre y sus complejidades.
- 2) Las guerras internas.
- 3) Conclusiones parciales

III. LA ESTRATEGIA COMPLETA.

- 1) El desarrollo científico de postguerra.
- 2) Definición, objeto y medios de la Estrategia.

- 3) La libertad de acción del mundo de postguerra.
- 4) La Estrategia indirecta.
- 5) Las paradas a la Estrategia indirecta.
- 6) Conclusiones parciales.

IV. LA GUERRA REVOLUCIONARIA COMUNISTA EN EJECUCION

- 1) Indochina (1945-1954) - Conclusiones parciales (*)
- 2) Argelia (1954-1962) - Conclusiones parciales (*)

(*) Síntesis de la exposición desarrollada en la Escuela Superior de Guerra el 9 de noviembre de 1965.

(*) Se incluyen las conclusiones del Grupo de discusión formuladas durante la realización del Seminario I (Estrategia) en el CAE.

I. NUESTRA VISION DE LA GUERRA.

1.- ¿Cuál es nuestra visión de la guerra?

-La expansión comunista nos ha sorprendido al extremo de no comprender cómo en menos de 50 años esa ideología, creada por pensadores occidentales, ha cubierto la mitad del mapa del mundo.

-Tanto nosotros como los comunistas hemos estudiado a los mismos autores, pero sacando conclusiones totalmente distintas. ¿Qué ha ocurrido? ¿Por qué concebimos la guerra en forma tan diferenciada?

-Aprecio que los soldados profesionales hemos forjado una noción estratégica incompleta de la guerra. Hemos centrado nuestros estudios sobre los factores materiales de la lucha y se nos ha escapado en gran parte el contenido y significación de los factores espirituales, que son en realidad los que gravitan decisivamente. Hemos pensado más en términos de efectivos, armamento y técnica que en ideas y sentimientos que, generados por los factores políticos, sociales, económicos, religiosos e ideológicos, han gobernado siempre el diario vivir de los hombres.

-Así hemos formado nuestra visión clásica de la guerra, sintetizada por los dispositivos desplegados a campo abierto, con uniformes, armas e intenciones claramente determinadas, movilización, transporte, concentración, las cuatro clases de combate y la conquista de los objetivos de aniquilamiento o territoriales: esos han sido los términos de nuestra estrategia.

-Prueba de esa noción parcializada se observa en los Cap. XII y XIII del R. Cond 2-1, al asignarles el carácter de operaciones limitadas, circunscriptas al marco táctico. La guerra en el Vietnam en ejecución, desmiente las magnitudes aludidas.

-En último análisis "nuestra" guerra es franca, a campo abierto, sin odios irreconciliables entre los contendores, entre los cuales existe un trato respetuoso, sujeto a leyes y usos establecidos de común acuerdo.

Visión romántica de una guerra donde los combates adquirirían el carácter de justas deportivas y donde se admiraba y felicitaba al adversario que combatía con valor y habilidad (recuérdese a Rommel), esta guerra fue sólo una forma de manifestarse y hoy pensamos que se halla próxima a desaparecer.

2.- ¿Qué dice la historia?

¿Pero ha sido la guerra como la imaginamos? la sola mención de la cantidad de calificaciones adjetivadas que es dable comprobar en la bibliografía contemporánea, hace pensar que la guerra no pareciera ser tan simple y unilateral. Así, hoy leemos que las guerras son clásicas, revolucionarias, civiles, insurreccionales, psicológicas, convencionales, ideológicas, generalizadas, limitadas, frías, internas, locales, etc...

Esto indica una complejidad inadaptable a nuestro esquema clásico, y que junto a él existen otras formas ya enunciadas por varios pensadores del arte militar, sin entenderlos plenamente.

-El análisis de los conflictos de todo tipo de la historia hace ver que existen formas larvadas de lucha diametralmente opuestas a nuestra concepción: guerras solapadas, encubiertas, sin delimitación de bandos, sin armas a la vista y uniformes distintivos, con ataques desde las sombras, sin el menor sentido de respeto al vencido, con un permanente vacío delante de las fuerzas armadas convencionales, que aguardan inútilmente el instante de una decisión que no llega sino al final y por desgaste. Guerras donde reina el fanatismo ideológico o religioso, largas vigiliias sin objeto, y donde el odio irreconciliable todo lo domina: ese es el otro rostro de una guerra que olvidamos y que ahora la expansión comunista ha colocado nuevamente en primer plano.

-La historia muestra además que las poblaciones de un estado no son homogéneas y que en su seno se han librado las guerras más importantes de la humanidad: pensemos en las revoluciones francesa, rusa y china para comprender hasta que punto ellas han modificado las ideas, conductas y afectos de los hombres. Han sido realmente guerras-*causa*, de las cuales surgieron después otros tipos de conflicto que por contraposición podemos calificar de guerras-*efecto*, como lo fueron la expansión napoleónica en su hora, y en nuestros días la expansión del comunismo rojo y amarillo.

3.- El estudio parcializado de Clausewitz.

-Hemos dicho que en nuestras conclusiones sobre la naturaleza de la guerra los factores espirituales se hallan oscurecidos por los factores materiales de la lucha, limitando así el concepto político-militar de la guerra en su primer término. Esto puede comprobarse en dos conceptos que tenemos de Clausewitz, por cierto repetidos muchas veces: el objetivo de la guerra es el aniquilamiento del adversario mediante la batalla y que la guerra es la continuación de la política por otros medios.

-Respecto al primer concepto, Clausewitz no quiso decir que el aniquilamiento es el objetivo de la guerra, sino un objetivo, expresando que otros pueden serlo, formando parte también del arte de la guerra. En cartas a un mayor Roeder, del 22 de diciembre de 1827, le decía:

"Nosotros no debemos cometer el error de considerar la guerra únicamente como un acto de fuerza y aniquilamiento".

"Pueden haber guerras aún más anodinas, una simple amenaza, una negociación armada, un simple simulacro de operaciones".

"Desde que la estrategia se ve limitada a admitir que pueden, con toda evidencia, existir guerras que buscan un fin extremo, a saber la derrota y destrucción del enemigo, es necesario descender hasta los escalones más variados, cualesquiera que ellos sean, cuando lo exija el interés de la política".

¿No está claro que Clausewitz enuncia que la guerra clásica de aniquilamiento es una forma, pero pueden existir otras totalmente diferentes? Obsérvese que califica a estas guerras de aniquilamiento como extremas, significando que existen gradaciones donde los medios y objetivos varían sus efectos según los dictados de la política, a la cual nunca reemplaza.

-Respecto al segundo concepto, Clausewitz dice que la humanidad no vive en paz, sino que la guerra es sino constante, por lo menos en forma latente. ¿No se parece esto al concepto marxista que "la política es la continuación de la guerra por otros medios"?

La guerra no es ciencia ni arte, sino un acto de la vida social, y tiene más relación con el comercio que es un conflicto de grandes dimensiones, aunque se relaciona mucho más con la política, que puede ser definida como un comercio de grandes dimensiones, en el cual la guerra se genera en su seno.

Pareciera inferirse de lo expuesto que los pensadores occidentales que estudiaron a Clausewitz parcializaron la concepción de éste y sólo dirigieron sus análisis sobre un caso --la guerra clásica de aniquilamiento-- que es un caso externo de la guerra, no el más frecuente, tal vez no el más importante, desde que los avances científicos de nuestra era alejan esa posibilidad mediante la vía de lograr un objetivo sin pasar por la prueba de fuerza: la disuasión nuclear.

El aspecto político militar, en ese orden, de las guerras, parece habérseles escapado a pensadores de la talla de Foch, fundadores de la estrategia occidental.

La guerra requiere entonces un enfoque más completo, acorde con la naturaleza compleja del acto social más importante en la vida de los hombres.

4.- El enfoque revolucionario de la guerra.

-Marx, Engels y especialmente Lenin interpretaron en profundidad las ideas de Clausewitz, especialmente las implicaciones psicológicas de la guerra. Percibieron que las guerras de los estados, las guerras clásicas, no eran más que un lado del problema, y que existían otros donde jugaban otras pasiones de los hombres, generando luchas diferentes en cuanto a objetivos, formas y medios.

-La dialéctica comunista sintetiza así el concepto integral de la guerra:

- a) TESIS: Guerra de los Estados.
- b) ANTITESIS: Lucha de clases.
- c) SINTESIS: Guerra revolucionaria.

Es evidente que la guerra revolucionaria, así concebida, comprende y resume a las restantes, transformándola en una guerra cuya universalidad sobrepasa largamente a las guerras clásicas, concebidas por nosotros como la forma principal y casi única de los conflictos. A nuestra idea, teñida esencialmente del factor militar, la guerra revolucionaria agrega, con no menos importancia, los factores políticos, sociales, ideológicos, económicos, psicológicos, religiosos y financieros transformándose realmente en una guerra total.

-El objetivo de las guerras revolucionarias difiere también sensiblemente del de las guerras clásicas, pues persiguen la total transformación del orden existente, reemplazándolo por otro nuevo, que cubre todas las manifestaciones de la actividad del hombre.

-Conviene aclarar aquí que las guerras revolucionarias no deben ser necesariamente comunistas: la Revolución Francesa fue revolucionaria y no comunista, pues logró modificar totalmente al orden existente al momento de su ejecución.

-Las guerras revolucionarias de origen comunista han modificado también el empleo de algunos medios de lucha que hoy parecerían perimidos frente al desarrollo científico, especialmente en el campo nuclear. Y así resulta que cuando la aparición del arsenal atómico parecía reemplazar al armamento clásico, ha surgido, en igualdad de importancia junto al proyectil nuclear, el puñal, símbolo de lo que nosotros llamamos con cierta subestimación la guerra irregular. Podemos decir que con ese puñal el comunismo conquistó gran parte de los territorios que hoy domina, evidenciando la bondad del enfoque estratégico concebido.

-Con la guerra revolucionaria el hombre vuelve a adquirir toda la importancia que los armamentos de destrucción masiva amenazaban quitarle, volviendo a su plena vigencia aquella frase de nuestro viejo RCT: "El hombre sigue siendo el elemento determinante de la lucha".

-Guerra puntiforme, dispersa en mil acciones menores, sólo unidas por el objetivo final; lucha en las sombras hasta el momento en que la lucha a campo abierto tenga seguridad de éxito; eludir las batallas, pero mantener el conflicto; sólo ataques de desgaste, procedimientos indirectos, el vacío, inculcación del odio antes que un ideal: éste pareciera ser el retrato de la guerra revolucionaria.

5.- Clasificación de las guerras.

-Con el enfoque realizado, la clasificación de las guerras contenida en el R Cond 2-1 no respondía adecuadamente a las conclusiones del trabajo, pues por ejemplo en dicho documento:

- a) no se hace el distinguo entre la guerra revolucionaria y revolucionaria comunista;
- b) no tienen cabida específica algunos tipos de conflicto hoy en ejecución como las guerras de liberación, de fuerte contenido pasional.

Es por ello que se ha creído necesario redactar una nueva clasificación, que facilite las denominaciones e ideas del trabajo y se adapte al desarrollo actual de las estrategias, donde la directa, la nuclear y la indirecta configuran, entremezcladas, el marco general de nuestro análisis.

-La guerra fría se desarrolla en el marco mundial y constituye el seno en el cual se generan todos los conflictos, sean internos o externos. Esta presencia permanente de la guerra fría se debe al valor extraordinario de la interdependencia actual de los estados, consecuencia del desarrollo nuclear. Esto explica la repercusión mundial de hechos que en otra época hubiesen pasado casi desapercibidos (recuérdese Santo Domingo).

-Entre la guerra fría y la caída en el conflicto nuclear generalizado existe un margen de libertad de acción donde aún es posible ejecutar, con sumo cuidado, operaciones militares, siguiendo vías indirectas que estudiaremos más adelante. Lo importante es dejar anotado aquí la presencia del margen aludido.

Se agregan, como Anexo 1 de la I parte, la clasificación y graficación de las guerras. Las denominaciones que se emplean en el trabajo responden a la terminología del Anexo de referencia.

6.- Conclusiones parciales.

- 1) Tenemos una noción estratégica incompleta de la guerra: predomina en ella el sentido de lucha clásica, desconociendo lo que enseña la historia y la complejidad del problema.
- 2) Nuestra guerra es franca, sin odios, pero existen otras tortuosas, con hondo sentido pasional, fruto de las tensiones generadas en el seno de las poblaciones al influjo de factores políticos, sociales, económicos, religiosos, etc.
- 3) Las fuerzas armadas, con sus organizaciones y procedimientos normales, resultan impotentes para dominar ciertas formas de guerra.
- 4) Recordemos que Clausewitz decía:
 - a) que la guerra es un acto político y que las guerras de aniquilamiento son casos extremos;
 - b) que la guerra es sino constante, al menos en forma latente.
- 5) La guerra revolucionaria incluye en mucho mayor sentido que la clásica los diferentes tonos de ese complejo fenómeno social y su estrategia, en consecuencia, es mucho más completa.
- 6) Debemos rever nuestros conceptos estratégicos.

CAPITULO. PRIMERO

¿QUE ES LA GUERRA?

I

INTRODUCCION

Pensamos considerar primeramente los elementos aislados de nuestro asunto, luego las partes o miembros del mismo, y, por último, el todo en su armónica e íntima constitución, para proceder así de lo simple a lo compuesto. Pero aquí, más que en parte alguna, es necesario penetrar con una mirada en la esencia del todo, porque aquí, más que en parte alguna, deben ser meditados siempre el todo y la parte al mismo tiempo.

II

DEFINICION

No queremos remontarnos aquí a una pesada definición de publicistas, sino detenernos en el elemento de la guerra, en el combate singular. La guerra no es otra cosa que un combate singular amplificado. Si queremos concebir como unidad el simulacro de combates singulares que la constituye, nada mejor que representarnos dos luchadores. Cada uno pretende, por medio de la fuerza física, someter al otro al cumplimiento de su voluntad; su fin inmediato es derribarlo e incapacitarlo para ulterior resistencia.

La guerra es, pues, un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad.

El poder se arma con los inventos de las ciencias y las artes para encontrar al poder. Imperceptibles limitaciones apenas dignas de mención, que él mismo establece con el nombre de usos de la guerra, le acompaña sin debilitar esencialmente su fuerza. La energía, es decir, la energía física, (pues energía moral no existe fuera de los conceptos de Estado y de ley)

es el medio (1); someter al enemigo a nuestra voluntad, el fin político. Para conseguir este fin tenemos que dejar indefenso al enemigo, y éste es, conforme con nuestro concepto, el fin propio de la acción guerrera. Este representa el fin político y lo substituye en cierto modo como a algo no perteneciente a la guerra misma.

XXIV

LA GUERRA ES LA SIMPLE CONTINUACION DE LA POLITICA CON OTROS MEDIOS

Así vemos, pues, que la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas con otros medios. Queda sólo como exclusiva de la guerra la peculiar naturaleza de sus medios. Puesto que las orientaciones y los propósitos políticos no están en oposición con estos medios, podrá requerirlos el arte de la guerra en general y el general en jefe en cada caso particular, y este derecho no es de escaso valor; la fuerte reacción que en determinados casos ejercen sobre las intenciones políticas debe estimarse siempre y únicamente como una modificación de éstas, pues el propósito político es el fin, la guerra el medio, y jamás pueden concebirse medios sin un fin.

XXV

HETEROGENEIDAD DE LAS GUERRAS

Cuanto más importantes y de mayor entidad sean los motivos de la guerra, cuanto más afectan a la esencia íntima de los pueblos, cuanto mayor sea la tensión que precede a la guerra, tanto más se aproximará a su forma abstracta, con mayor empeño se tratará de derribar al adversario, tanto más se confunden el objetivo guerrero y fin político; y la guerra aparece menos política y más puramente guerrera. Si los motivos y la tensión son más débiles, la forma natural del elemento guerrero se presentará pocas veces en la senda marcada por la política: la guerra se separará más y más de su aspecto genuino, crecerán las diferencias entre el fin político y el objetivo de una guerra ideal, y la guerra se hará política.

Debemos observar aquí, para que el lector no forme conceptos erróneos, que en esa tendencia natural sólo nos referimos a la filosófica, propiamente lógica, y en manera alguna a la tendencia de las fuerzas empeñadas en un conflicto real, en las que, por ejemplo, habría que suponer todas las fuerzas morales y pasiones de los combatientes. Ciertamente, que en muchos casos podrían ser éstas excitadas en forma tal, que sólo con trabajo pudiera apartárselas del camino político: en la mayor parte de los casos no existirá tal oposición, puesto que por la naturaleza de tan grandes esfuerzos se hará precisa la confección de un plan grandioso y adecuado. Cuando el plan sólo se encamine a algo pequeño, el efecto de las fuerzas morales en las masas será tan escaso, que tales masas necesitarán más bien ser empujadas que contenidas.

XXVI

PUEDEN TODAS ELLAS SER CONSIDERADAS COMO ACCIONES POLITICAS

Volviendo al punto principal, aun cuando es cierto que en una clase de guerra parece disiparse la política, al paso que en la otra se presenta bien definida, podemos, sin embargo, sostener que ambas son igualmente políticas; pues considerando la política como la inteligencia de la nación personificada entre las variadas combinaciones que abarcan sus cálculos, también pueden ser comprendidas aquéllas en que la naturaleza de sus relaciones conviene a una guerra de la primera clase. Únicamente no tomando la política en su acepción general, y sí en el concepto convencional que la supone una habilidad divorciada de la fuerza, reservada, astuta y falta de probidad, podría serle más allegada la última clase de guerra que la primera.

XXVII

CONSECUENCIAS DE ESTE CRITERIO PARA LA COMPRESION DE LA HISTORIA MILITAR Y PARA LA FUNDAMENTACION DE LA TEORIA.

Desde luego vemos que no podemos concebir a la guerra como cosa independiente sino como instrumento político, y sólo con tal suerte de concepción es posible no ponerse en oposición con toda la historia militar. Sólo aquélla abre el gran libro al estudioso inteligente. También nos enseña este criterio, cuán

distintas pueden ser las guerras, según la naturaleza de sus motivos y de las circunstancias políticas de que brotan.

El primer acto del juicio, el más importante y decisivo que practica un estadista y general en jefe, es el conocer la guerra que emprende en el aspecto que hemos dicho, el que no la confunda o la quiera hacer algo que no sea posible por la naturaleza de las circunstancias. Este es el primero y más general de todos los problemas estratégicos; lo estudiaremos con más detenimiento al tratar del plan de guerra.

Nos contentamos aquí con haber llevado el asunto a este punto y haber establecido, por tanto, el punto de vista principal desde el cual deben mirarse la guerra y su teoría.

XXVIII

RESULTADO PARA LA TEORIA

No porque modifique algo su naturaleza en cada caso concreto podemos ver en la guerra simplemente un camaleón, sino que, según el conjunto de sus manifestaciones, y en relación con las tendencias dominantes, constituye una maravillosa trinidad, compuesta del poder primordial de sus elementos, del odio y la enemistad que pueden mirarse como un ciego impulso de la naturaleza, de la caprichosa influencia de la probabilidad y el azar, que la convierten en una libre actividad del alma, y de la secundaria naturaleza de un instrumento político, por la que recae puramente en el campo del raciocinio.

El primero de estos aspectos es más bien propio de los pueblos, el segundo de los generales y sus ejércitos, y el tercero de los gobiernos. Las pasiones que se han de inflamar en la guerra es preciso que ya existan en los pueblos; el desarrollo que tome la acción del valor y del talento en el reino de las probabilidades del azar, depende de las propiedades del general y del ejército; los fines políticos, en cambio, pertenecen exclusivamente a los gobiernos.

Estas tres tendencias que aparecen como otras tantas constituciones distintas, se basan en la íntima naturaleza de los asuntos y son de variable magnitud. La teoría que

descuidara una de ellas, o que las quisiera ligar por arbitrarias relaciones, se pondría instantáneamente en tal oposición con la realidad, que tal causa bastaría para anularla.

El problema consiste en mantener a la teoría suspendida entre estas tres tendencias como entre focos de atracción.

De qué manera puede satisfacerse, siquiera en un principio, este difícil problema, lo razonaremos en el libro de la teoría de la guerra. De todos modos, el concepto de guerra que hemos fijado es el primer rayo de luz que cae sobre la base fundamental de la teoría que diversifica las masas y nos permite distinguir las.

CAPITULO III

ARTE O CIENCIA DE LA GUERRA

I

NO HAY ACUERDO AUN EN EL EMPLEO DEL LENGUAJE
(SABER Y "PODER". CIENCIA. CUANDO SE TRATA SIMPLEMENTE DE SABER: ARTE, CUANDO SE TRATA DE "PODER") (1).

Tan sencilla como es la cuestión, no parecemos estar decididos sobre la solución que deba dársele, ni sobre las razones en que tal decisión debe fundarse. Hemos dicho ya en otro sitio que saber es distinto de dominar. Son tan diferentes ambos conceptos, que no debieran confundirse fácilmente. El dominio de una cuestión no puede enseñarse en ningún libro, y por ello nunca debe ser arte el título de una obra. Estamos acostumbrados a compendiar bajo el nombre de teoría del arte, o, lo que es peor, sencillamente arte, los conocimientos (que en sí pueden ser completamente científicos) necesarios para la práctica de uno cualquiera; por ello resulta que, generalizando este razonamiento, llamamos arte todo aquello en que se llega a un conocimiento absoluto, capaz de llevar a la práctica

(1) Es digno de notar y satisface por completo, el perfecto acuerdo en este punto, de tres grandes escritores militares, el autor Marselli y nuestro sin par Villamartín. — (N. T.).

la cuestión conocida, por ejemplo, la Arquitectura; y ciencia cuando se trata sencillamente del conocimiento de la cuestión; por ejemplo, las Matemáticas, la Astronomía. Es evidente, por lo tanto, que en la teoría de un arte pueden aparecer ciencias completas. Es de notar también que no hay ciencia desprovista de arte; en las Matemáticas, por ejemplo, el calcular y el uso del álgebra es un arte, pero aun aquí la separación desaparece pronto. El motivo de ello es que siendo material y palpable la diferencia entre el saber y la capacidad de ejecutar las complejas producciones de la inteligencia humana, resulta, sin embargo, difícil seguir ambas ideas en el hombre mismo hasta su completa distinción.

II

DIFICULTAD DE SEPARAR LA COMPRESION DEL JUICIO (ARTE DE LA GUERRA)

Todo pensar es arte. Donde la lógica marca el límite donde terminan las premisas, que son el resultado del conocimiento, donde comienza el juicio, allí comienza el arte.

Pero no sólo esto: la comprensión por la inteligencia es ya un juicio, y, por consiguiente, arte, y, finalmente, también lo es el conocimiento por los sentidos. En una palabra, si hacemos pensar un ser humano con la capacidad de conocer únicamente, sin juicio, y al contrario con éste y sin aquélla, aun no podríamos separar con completa claridad la ciencia del arte. Cuanto más se materializan estos tenues destellos de la verdad, tanto más determinada se hace su esfera de acción; la parte de esta esfera en que se trata de crear y realizar el objeto de aquélla, corresponde al arte; la ciencia reina donde el fin sean las investigaciones y conocimientos. De todo lo dicho se deduce que es más apropiado decir Arte que Ciencia de la guerra..

Necesario es todo esto, puesto que no podemos substraernos a estos conceptos, porque entonces tropezaríamos con la afirmación de que la guerra en su estricta significación no es arte ni ciencia; y este punto de partida lleva precisamente a la falsa dirección que ha producido una confusión involuntaria del Arte de la Guerra con otras ciencias o artes, y una multitud de falsas semejanzas con ellas.

Se había pensado y afirmado en otro tiempo que la guerra era un oficio manual; con ello se perdía más que se ganaba, pues un oficio es un arte inferior, y como tal, con reglas más definidas y estrechas. En realidad, el Arte de la Guerra tuvo durante una época, en tiempo de los condottieri, carácter de oficio; pero le imprimieron tal carácter más bien razones de aspecto y forma que otras más esenciales, y la historia militar enseña que no era natural ni respondía a su objeto.

III

LA GUERRA ES UN ACTO DE LAS RELACIONES HUMANAS

Diremos, pues, que la guerra no pertenece al campo de las ciencias y las artes, sino al de la vida social. Es un conflicto de grandes intereses que tiene sangrienta solución y en esto se diferencia de los otros. Mejor que con un arte se la puede comparar con el comercio, que también es un conflicto de intereses y actividades humanas, y se acerca más a la política que, por su parte, puede ser considerada como una especie de comercio en grande escala. Además, en su seno se desarrolla la guerra, en él está esbozado el planteamiento de la misma, como las cualidades del ser viviente en su germen.

IV

DIFERENCIA

La diferencia esencial consiste en que la guerra no es una función de la voluntad que actúa sobre una materia inerte como las artes mecánicas, o sobre un objetivo vivo, y, sin embargo, paciente, como el espíritu humano y el humano sentimiento en las artes ideales, sino contra uno vivo que reacciona. Salta a la vista lo poco que en una actividad semejante encajará el sistemático pensar de las ciencias y las artes, y se comprende del mismo modo que esta constante busca y tendencia hacia reglas parecidas a las que pueden obrar en el mundo de la materia, ha debido conducir siempre a errores. Así son precisamente las artes mecánicas, a cuya semejanza se ha querido formar el Arte de la Guerra. En las ideales se excluye por sí misma la imitación, porque no se sujetan a reglas y principios absolutos, y los propuestos hasta ahora, reconocidos como parciales e insuficientes, se ven incesantemente minados por la corriente de opiniones, sentimientos y costumbres, y por fin desechados por inútiles.

Si un conflicto vivo, tal como se forma y resuelve en la guerra, puede quedar sometido a reglas generales, y si éstas pueden darnos un método útil para obrar, esto es lo que investigaremos en parte en este libro; pero está claro desde luego, que ésta como cualquier otra cuestión que supere nuestra capacidad intelectual, puede ofrecernos más clara vista a través de un espíritu investigador que la haya examinado en sus íntimas dependencias; mas esto entra ya en la realización del concepto de la teoría.

MR/DV

I. NATURALEZA DE LA GUERRA

Siendo la paz, como la guerra, los estados permanentes que han acompañado al hombre a través de su historia no existe nadie, medianamente inteligente, que no tenga una visión particularizada de lo que es la guerra.

El problema se presenta cuando se trata de sistematizar el fenómeno bélico, de determinar sus principios y de elaborar una teoría convincente sobre la guerra.

Las múltiples facetas que conforman el proceso de la lucha han movido a la realización de exhaustivas investigaciones, traducidas por la presencia de muchas corrientes de opinión al respecto, que hacen muy difícil establecer su verdadera razón de ser.

En consecuencia cualquier estudio que se efectúe sobre la guerra, aun el sencillo esquema debe principiar por fijar la naturaleza de la misma como base indispensable de apoyo para la comprensión de toda la argumentación posterior.

1. Origen y evolución de la guerra.

La guerra nació con la obligada necesidad del hombre primitivo de luchar contra sus mismos semejantes, los animales feroces y la naturaleza salvaje, por exigencias de su propia supervivencia.

En ese ambiente, totalmente hostil a toda manifestación placentera de vida, tuvo que aprender a usar armas, a proceder con astucia, como también a actuar colectivamente, para poder afrontar con éxito los innumerables peligros a que diariamente se veía sometido.

La defensa o conquista de los lugares aptos para la caza y la pesca, como las riñas sexuales por las mujeres del clan rival, fueron las causas que obligaron a la totalidad del grupo social inicial a mantenerse en estado de continua aptitud guerrera, para no perecer o caer prisioneros en manos de otros grupos.

El mismo proceso psíquico y material, influido por otras causas nacidas con relación al proceso político-social de los pueblos, se fue repitiendo periódicamente a través de los siglos, y la primitiva lucha tribal se trasladó al conjunto nacional.

Concordante con la evolución histórica del individuo y de la sociedad, la clásica lucha del arma ofensiva (lanza-flecha-honda-espada) contra la coraza, que alguien sintetizó como la verdadera historia de la guerra, fue agilizándose paulatinamente al ingresar en el campo de batalla elementos tales como el caballo, el elefante o el camello, que dieron notable movilidad a la pesadez de las formaciones de a pie.

Como dato importante en esa evolución material de los medios y de la táctica, cabe señalar que en el año 1600 A. C. -- según Beishline -- nació el primer ejército nacional organizado que Thomes I. utilizó como instrumento de política nacional para conquistar a Palestina y Siria.

El descubrimiento de la pólvora señala un jalón de trascendencia mayúscula, comenzando la prevalencia de los ejércitos disciplinados con relación a las masas o grupos de milicias, apoyadas tan sólo en la cantidad de combatientes.

La aparición de las nacionalidades transforma paulatinamente la lucha de los cuerpos profesionales en la guerra integral, donde toda la nación en armas debe voltarse íntegra para defender la existencia misma del Estado incorporando de esta manera, el medio civil a la contienda militar.

El avance tecnológico toma un incremento cada vez mayor al término de la primera guerra mundial, lo cual se traduce en la complejidad y costo del aparato militar, mientras el interior se confunde con la primera línea del frente.

La guerra relámpago, el bombardeo aéreo masivo, el incremento de la lucha submarina, la acción de los comandos etc, que parecieron la culminación de tácticas avanzadas, quedaron prontamente empuñadas al filo de la terminación de la segunda guerra mundial con la aparición de la bomba atómica, los proyectiles teledirigidos el radar etc, determinando orientaciones conformantes de nuevas y necesarias estrategias.

Junto con este material de potencialidad incalculable aparece en el escenario mundial, una forma típica de lucha que, utilizando novedosamente viejos procedimientos, llámense torturas, matanzas terror, subversión, asesinato, devastación, etc., con la existencia

de ningún freno moral, permiten la conquista de otros pueblos y territorios. Nace así la mal llamada guerra fría, que no es sino la guerra revolucionaria, en términos que repugnan el sentido del honor y dignidad del hombre occidental.

Tal es la vasta complejidad de la guerra moderna que obliga al estudio integral e inteligente de todos los factores que la conforman. Las conclusiones resultantes, tienen en el caso especial argentino, un sentido de previsión, pues los conceptos que permitieron, en otros tiempos, el mantenimiento de la neutralidad en los conflictos acaecidos ha perdido su actualidad en la hora presente.

2. Definición de la guerra. Diversos conceptos

En la brevísima síntesis realizada del proceso evolutivo de la guerra, surge una relación íntima entre el progreso de la comunidad social y la fuerza (armas y tácticas empleadas militarmente) para lograr, a través de la violencia o de su amenaza, en determinados momentos históricos, la satisfacción de sus intereses a costa y perjuicio de otros grupos sociales. Compendiar en una definición que es la guerra no es tarea fácil desde el momento que son muchos los distintos enfoques del problema.

Así para Clausewitz, llamado el filósofo de la guerra, ésta "es un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad", definición extremadamente técnica, ampliada luego en su famosa expresión clásica en la concepción occidentalista, cuando dice: "la guerra es la continuación de la política por otros medios".

El marxismo-leninismo, a través de Shapohnnikow, uno de sus principales teóricos, sintetiza la idea comunista de la revolución permanente trastrocando los términos de aquella definición, para expresar que "no es menos cierto que la paz, esto es la política, es la continuación de la guerra por diferentes medios".

En otro orden de ideas Araujo, en su estudio sociológico, la define como "la destrucción, querida, meditada y colectivamente emprendida de los hombres por sus semejantes." Combinando el aspecto sociológico con sus características de violencia, el mayor

general Crahay, del ejército belga, uno de los modernos teóricos militares, la señala como "una lucha a mano armada entre grupos hermanos".

Con respecto a la guerra entre naciones, en la esfera del derecho internacional, Díaz Cisneros dice que "es la lucha armada, es decir con el empleo de la fuerza, entre los cuerpos políticos que se denominan Estados, para imponer cada uno su voluntad al adversario".

Todas las definiciones transcriptas, como muchas otras señalan, como un hecho innegable, una cabal identidad en los distintos grupos humanos, a través del tiempo, de acudir sistemáticamente a la violencia en la consecución de sus propios intereses.

3. Finalidad de la guerra. Objetivos políticos y militares

Si se considera la guerra como un acto puro de violencia no hay duda que ella lleva implícita, como única finalidad, la imposición de la voluntad de uno de los contendores sobre el otro adversario, dicha finalidad se transforma en medio cuando, agotadas todas las instancias y fracasados los recursos de la paz, resulta menester acudir a la lucha armada para la consecución de los objetivos políticos, previstos por la conducción superior del Estado.

Los objetivos políticos traducidos, en fin, a través de la búsqueda de la supremacía ideológica y material sobre el vencido, se confunden entonces con los objetivos de la guerra, cuya consecución es el resultado de la sucesiva conquista de los objetivos militares que la estrategia ha determinado para las operaciones de campaña.

La correcta fijación de los objetivos políticos de guerra y militares es de capital importancia para el logro de la victoria. Cualquier falsa interpretación en el cálculo de los costos y riesgos, como de su proyección futura, puede poner en peligro el éxito obtenido a costa de grandes sacrificios.

La imposición rusa de la rendición incondicional de Alemania lograda por Stalín sobre sus aliados, es uno de los ejemplos más

objetivos de una percepción estratégica de gran alcance que costó a Occidente la pérdida de Europa Oriental, miles de millones de dólares invertidos en el Plan Marshall y la permanencia de muchos puntos de fricción verdaderos bastiones de la guerra revolucionaria llevada a cabo por los Soviets.

Actualmente, el problema político-militar asume características alarmantes ante la posibilidad de que una falsa valorización, una sobreestimación, una tensión prolongada o cualquier otra causa, pueda confundir la importancia de ganar o perder un objetivo arrojando a la humanidad en la más espantosa de las catástrofes.

4. Causas y consecuencias de la guerra.

Resulta obvio señalar la importancia que adquiere en el mundo moderno la adecuada comprensión de los verdaderos motivos que mueven a los Estados a arriesgar a través de la lucha armada todo su patrimonio moral y material.

No hay duda que existe una íntima relación entre las causas capaces de provocar el conflicto con los resultados previsibles de alcanzar, por medio del tremendo sacudimiento que aquello significa para el individuo, la sociedad y el Estado.

La simple enunciación de las causas que en otras épocas promovieron el enfrentamiento -- ambiciones dinásticas, voluntad omnímoda de un rey, cuestiones hereditarias, equilibrio del poder político, etc. -- pertenecen a la historia. La discusión se centra en la actualidad, entre quienes sostienen que debe buscarse la causa de la guerra en la organización política de las sociedades en contraposición con los sostenedores de la existencia de factores de diversa índole, "más hondos, menos evidentes y ponderables, que son los que nutren el impulso bélico de los pueblos".

Sin entrar en el análisis filosófico del problema planteado en razón de la brevedad del esquema, puede expresarse de un modo general que existen causas políticas (luchas de conquista; de independencia; cuestiones limítrofes, etc.) causas económicas (predominio de mercados etc,) causas ideológicas (sean religiosas o impositivas de doctrinas socio-políticas).

Concordantemente, las consecuencias emergentes pueden ser también de diferente tipo, como, por ejemplo: políticas (anexación o pérdida de territorio, unificación o división, independencia, etc), ideológicas (implantación forzada de una doctrina), económicas (pérdida de mercados, indemnizaciones, desmantelamiento científico o industrial) o sociales (cambios en las estructuras institucionales y sociales).

Cabe anotar que el cuadro no es tan fácil de determinar en la realidad pues generalmente, las verdaderas causas aparecen siempre disimuladas, por motivos que dan popularidad o sentido de justicia a la misma, ante propios y extraños. Asimismo, los factores indicados aparecen íntimamente relacionados de tal manera que resulta difícil afirmar si es uno u otro hecho el que prima en las causas de la lucha emprendida.

5. Ambito de la guerra (espacial y temporal)

La guerra se desarrolla en el espacio y en el tiempo. Resulta así que pese al increíble adelanto de los proyectiles teledirigidos y de los aviones supersónicos que con sus portentosos alcances reducen a proporciones insignificantes las distancias que separan a las distintas naciones, la ubicación geográfica tiene todavía en función de zonas probables de operaciones, significativa importancia.

El cinturón de bases e instalaciones militares aliadas que rodea el perímetro de Rusia, motivo de permanentes protestas de los soviéticos, brinda a Occidente la posibilidad de vigilar y actuar con inusitada eficacia en el caso de producirse la guerra atómica.

De allí deriva, en consonancia, el particular interés chinomoscovita de ir logrando mediante la guerra revolucionaria, como en el caso cubano, la conquista de las llamadas áreas grises básicas de la seguridad estadounidense.

En cuanto atañe al sentido temporal de la guerra, ha pasado ya a la historia la época en que se ubicaba la contienda entre la formal declaración de la iniciación de las hostilidades y la firma del armisticio. Las nuevas formas de lucha, especialmente la subversiva, le han dado un carácter permanente que los países occidentales han aprendido a valorar sólo en los últimos tiempos. La paz y la guerra se mantienen en la actualidad en una zona de penumbra, que envuelve a toda la humanidad con la angustia del odio, de la

incomprensión, del desastre, esta situación permite señalar, en un simple esbozo, los campos que abarca la guerra. Así se tiene:

En el plano: se desarrolla y en conjunto



o caliente, es decir cuando se produce la ruptura de las hostilidades, o sea el choque violento de los adversarios. Se puede, asimismo, definir la guerra fría como la adopción de formas y actitudes empleadas por uno de los contendores en tiempos de paz para lograr, sin la acción militar abierta, imponer su voluntad al adversario.

6. Elementos componentes de la guerra (los medios - los hombres).

Nunca como ahora los medios puestos a disposición del hombre para la ejecución de operaciones bélicas han sido tan abundantes como variados. Los conflictos mundiales de los años 1914-1918 y 1939-1945 aceleraron durante su desarrollo descubrimientos científicos y técnicos que luego tuvieron inmediata aplicación en el avance cultural de la humanidad.

Sin embargo, desde la finalización de la segunda guerra, las grandes potencias han volcado enormes presupuestos en perfeccionar los nuevos medios de lucha, con lo que nace la conquista del espacio, signada con el simbolismo de Marte.

Este portentoso avance tecnológico ha determinado, como nunca, frecuentes cambios en las organizaciones y tácticas militares a tal punto que premisas mantenidas durante tiempos valorados en cientos o decenas de años, cambian en la actualidad en pocos meses.

La aparición de la bomba atómica y el desarrollo de los proyectiles teledirigidos, cada vez con mayores alcances, parecen señalar la desaparición en pocos años del arma aérea como fuerza de ataque estratégico o de defensa reemplazada por esos mismos proyectiles, en esas misiones. Igual acontece en el mar, donde el submarino atómico de grandes rendimientos, provisto con proyectiles capaces de ser lanzados bajo la superficie, señala una nueva orientación estratégica mientras tienden a desaparecer las grandes unidades de combate naval por el excesivo blanco que ofrecen a un ataque atómico.

Similar actitud parecería lógica con respecto a la disminución de las fuerzas terrestres, pero las características de la guerra revolucionaria imponen aún la presencia de grandes masas de tropas, equipadas con poderosos y modernos armamentos, especialmente blindados, y artillería. Para tener una idea del potencial humano en armas basta consignar como dato ilustrativo las cifras brindadas por el Instituto de Estudio Estratégico, que en 1960 asignaba al bloque oriental efectivos de más de 5 millones de hombres (China 2 millones, URSS 2,5 millones y resto de naciones del Pacto de Varsovia, 811,000), mientras que el bloque occidental sumaba cerca de 3,5 millones (USA, 870.000; Francia 812.000; Reino Unido, 317.000, además del resto de los aliados en los tratados de la OTAN, CENTO y SEATO).

Con relación a los medios empleados, la guerra puede ser considerada como global o limitada. Esta división, tal vez teórica en el caso atómico sólo tiene la relevancia cuando se trata de conflictos de superficie donde como en Corea se utilizaron armas convencionales, sin usar medios atómicos en razón de las implicaciones o derivaciones de su utilización.

Pero, sin duda, el aspecto de mayor importancia está referido concretamente a la presencia del hombre en la lucha.

Actor de la guerra, tirando piedras en la época prehistórica, hasta el presente, manejando botones o palancas en esta era atómica, no ha perdido su fundamental importancia pues su personalidad y voluntad de lucha son los factores fundamentales en la consecución de la victoria.

Parecería que su presencia está signada por el peso de los elementos y de los medios, y existen quienes piensan que la máquina lo ha desplazado totalmente.

Nunca como ahora el hombre, responsable de una vital decisión, debe valorar más los factores intervinientes o actuar con mayor conciencia ante la magnitud de los hechos que puede provocar. Completamente infundado resulta creer que la mente humana ha sido reemplazada en la concepción y ejecución de la guerra. La máquina constituye un poderoso auxiliar, ventajoso por su rapidez en el cálculo de costos y riesgos, pero jamás podrá dar la valorización humana, espiritual o moral que el hombre necesita en la adopción de una conducta.

Asimismo, cabe igual consideración en los otros aspectos, puesto que será el soldado anónimo quien irá a ocupar o defender lo que quede imbuido del ideal que lo ha llevado a la lucha. La voluntad de vencer está por encima de la claudicación y la victoria será de quien la tenga en mayor grado.

No existe, por otra parte, reglamento militar, en el mundo que no comience por establecer la premisa del valor que asigna a la educación e instrucción del soldado, al fin y al cabo héroe anónimo de las idealidades o perversidades del mismo hombre.

7. La guerra como arte y como ciencia.

Motivo de múltiples opiniones y desacuerdos entre los mismos escritores militares resulta la consideración de la guerra como ciencia y como arte.

El reglamento de conducción de operaciones alemán expresa: la guerra es un arte, una actividad libre y creadora que se apoya sobre

bases científicas", y más adelante agrega: "La guerra evoluciona constantemente, pues nuevos medios de lucha le imprimen formas siempre renovadas. A fin de aprovecharlas oportunamente, debe preverse su aparición y calcular acertadamente su influencia."

Por su parte, el manual norteamericano dice: "Los principios de la guerra son verdades fundamentales que gobiernan el desarrollo de la guerra. Su adecuada aplicación es esencial para el ejercicio del comando y para el éxito en la conducción de las operaciones".

Mediante la transcripción literal de los textos básicos reglamentarios, pertenecientes a los dos países con mayor experiencia de guerra, se ha querido puntualizar la importancia que los mismos asignan a esta cuestión.

No es necesario realizar una larga disquisición para comprender que la guerra es esencialmente un arte. Tal como lo expresa un pensador militar contemporáneo, "el combate es un arte porque consiste en hacer. Sin embargo, un general cuyo arte no se funde en la ciencia de la guerra -- agrega -- es como un curandero".

El arte de la guerra señala procedimientos y reglas de conducta que un hábil e inteligente conductor para aplicar o dejar de lado, conforme a la situación ambiente o factores psíquicos de su tropa, características típicas de la ductilidad de la guerra en el campo de su realización práctica. En este aspecto, la historia de la guerra brinda innumerables ejemplos a través de todas las épocas, especialmente en tiempos en que la conducción de las operaciones llevaba el sello individual del jefe de que las comandaba. En la actualidad aquella percepción visible de la capacidad personal de un Alejandro, de un Napoleón, o de un Federico, para resolver una batalla o una campaña, se diluye ante la presencia de innumerables factores de todo tipo que obligan a un proceso intelectual complejo a los estados mayores en concatenación con otras disposiciones que lo encuadran sin negar, por supuesto, el caso de Rommel o Patton, individualidades tácticas de extraordinaria personalidad y gravitación en el curso de los acontecimientos.

En otro sentido resulta evidente que al considerar la guerra como ciencia, ella debe ser interpretada como saber o conocimiento

sistematizado en una relación lógica de causa o efecto, determinados a través de una metodología propia. En consecuencia, debe partir de principios cuya definición académica los resume como "cada una de las primeras verdades por donde se comienza a estudiar una facultad y que son los fundamentos de ella".

Los principios de guerra, nacidos de la experiencia extraída del estudio de la historia militar a través de la acción de los grandes conductores, son innumerables variando su importancia y aceptación como tales, según las distintas doctrinas militares

Para señalar la anarquía que existe al respecto, basta una sencilla confrontación de los adoptados por algunas potencias.

EE.UU.	URSS	ARGENTINA (no oficial)
1. Masa	Habilidad comandante	Objetivo
2. Unidad de mando	Armamento	Ofensiva
3. Economía de Moral fuerzas	Moral	Simplicidad
4. Movilidad	Cantidad y calidad de divisiones	Unidad de mando
5. Ofensiva	Estabilidad en la retaguardia	Masa
6. Seguridad		Economía de fuerzas
7. Selección de objetivo		Maniobra
8. Sencillez		Sorpresa
9. Sorpresa		Libertad de acción
10.		Enlace
11.		Seguridad

Estos principios de guerra, que en un solo título sintetizan toda una gama de procedimientos para su oportuna y correcta aplicación, tienen vigencia en cuanto atañe a la guerra clásica o convencional. Totalmente distintos son aquellos que se refieren a la guerra revolucionaria, que como en el caso chino aparecen nimbados por la filosofía oriental. "Retroceder siempre sin dar la cara hasta que el enemigo se agote para sólo entonces caer encima con toda energía" o "contar por las buenas o por la fuerza con la población", son algunos ejemplos aplicados con mucho éxito en la campaña dirigida por Mao Tse Tung en China.

Sobre la base de estos principios se elaboran las teorías de guerra, las cuales no son más que abstracciones generalizadas sobre la conveniencia de la preparación y desarrollo de la guerra, en consideración de la situación ambiente existente y los medios disponibles.

Cada época presenta características propias que inducen a pensadores y especialistas a arriesgar concepciones particularizadas en la solución del probable desarrollo de la guerra y la mejor forma de encararla. En la actualidad, la tendencia por la complejidad del tema escapa a las individualidades de antaño, siendo hoy innumerables los equipos formados por especialistas en distintas ramas del saber, reunidos en organismos oficiales, universidades o instituciones privadas, que se dedican a esbozar la proyección de la guerra con las armas y medios existentes o posibles a corto plazo.

Entre las teorías de guerra que más trascendencia han tenido dentro del pensamiento militar moderno, cabe señalar las teorías de la Nación en Armas y de la Guerra Total de los generales alemanes Seeckt y Ludendorff, respectivamente.

En lo que atañe al poder naval ha sido famosa en el mundo entero la posición sustentada por el almirante norteamericano Mahan, mientras que, en cuanto al poder aéreo, la influencia notable de las teorías de Seversky y del italiano Dohuet tienen aún vigencia en esta época de notable prevalencia de los proyectiles teledirigidos sobre la fuerza aérea estratégica.

La doctrina de guerra, en cambio, resulta de la particular concepción de cada nación con respecto a cómo va a llevar la guerra, de acuerdo con una serie de factores como ser: su ubicación geográfica, su potencialidad, sus objetivos etc.; que condicionan su modo de vida. Aunque el país no tenga intenciones guerreras la experiencia ha señalado, a través de largos siglos, la necesidad de estar adecuadamente preparado para hacer frente a la eventualidad de un vecino ambicioso o de una resultante inesperada, a través de acontecimientos no previsibles. *

Toda doctrina militar responde a un caso particular. Para tener éxito debe aunar en sí la identificación indisoluble del gobierno, del pueblo y de sus fuerzas armadas en el objetivo perseguido

Una doctrina de guerra es difícil de concretar en la práctica puesto que exige la aplicación de principios comunes de organización, de tácticas, de estrategias, de instrucción, etc.

Para su estructuración tiene en cuenta los principios generales de la guerra, las teorías esbozadas por propios y extraños, la evolución de las fuerzas armadas de los enemigos, ajustadas a una realidad nacional que constituye su característica esencial.

Para brindar una idea de la diversidad de las doctrinas de guerra baste señalar, entre otras, las que caracterizaron a las potencias participantes de la última contienda. Al respecto, Alemania impuso la Blitzkrieg, o sea la guerra relámpago, basada en una fuerza blindada rápida y potente, apoyada con una fuerza táctica aérea tremendamente ofensiva. Francia, en cambio, basó su estrategia en la defensa en línea, provista de poderosa potencia de fuego, concretada en la famosa línea Maginot.

En el plano de guerra revolucionaria el Che Guevara, vocero oficial del movimiento militar cubano, propugna en su conocido libro la lucha de guerrillas, llevada fundamentalmente en el medio rural, en total contraposición a la sustentada por Trotsky, el cual daba sólo importancia a la insurrección urbana, organizada

y desatada violentamente en las principales ciudades de un país. En estos últimos ejemplos por la característica de ese tipo de guerra, la teoría se confunde con la doctrina camelón de la organización partidaria, según sea el medio donde deba actuar la fuerza subversiva.

Tanto los principios, como las teorías y las doctrinas, constituyen los pilares donde se asienta la ciencia de la guerra. Los grandes conductores han acudido siempre al estudio crítico de la historia de la guerra para extraer de esa valiosa experiencia, acumulada a través del tiempo, los conocimientos que los capacitan para ejecutar las maniobras necesarias y eficaces en la batalla, que los conduzca a la victoria.

CLASIFICACION ACTUAL DE LAS GUERRAS

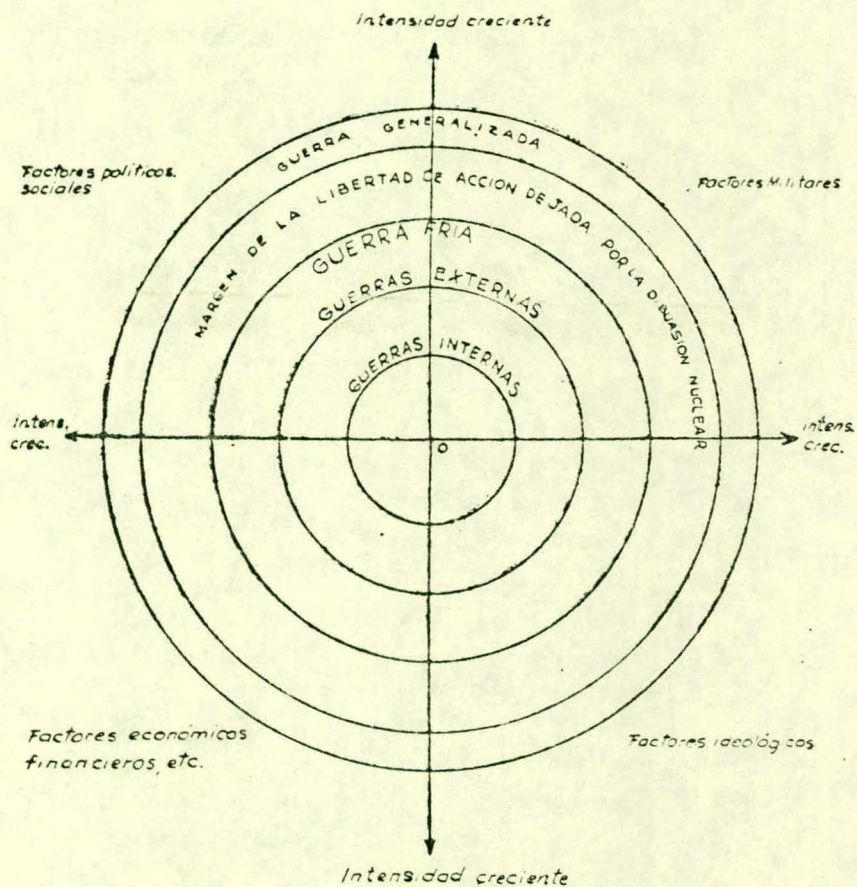
(Según la magnitud de los contendores, extensión del conflicto, intensidad y objetivos).

		C. Guerra fría	
	A. Oriente contra Occidente (Concepto nacido de la bipolaridad del mundo, a partir de 1945/50).		Ambas son <u>totales</u> (factores político, económico, ideológico, militar).
		D. Guerra Generalizada.	Sólo difieren en la <u>intensidad</u> y <u>proporción</u> de los factores.
Clasificación de las Guerras			G. Civiles
		E. Internas.	H. Liberación.
	B. Partes de un estado entre sí, Estados contra Estados o grupos de Estados entre sí (concepto que fue tradicional y hoy influenciado fuertemente por A).		I. Revolucionarias.
		F. Externas.	J. Rev. Com.
			K. Conquista.
			L. Dominio.
			LL. Revolucionaria.
			M. Rev. Com.

NOTAS ACLARATORIAS

- 1) B se desarrolla en el seno de C con mutuas influencias.
- 2) Entre C y D existe un margen de libertad de acción donde generalmente se desarrollan las influencias de bloques o estados sobre E y F.

ESQUEMA DE LA CLASIFICACION, ALCANCE e INTERDEPENDENCIA DE LAS GUERRAS



II.- LAS FORMAS "OBSCURAS" DE LA GUERRA.

1.- El olvido del hombre y sus complejidades.

-La guerra es compleja, y esta cualidad es un reflejo de la complejidad psicológica del hombre individualmente considerado, quien la transmite a la estructura social a la cual pertenece, con mayor o menor vastedad. Erich Fromm, en su "Miedo a la libertad", presenta un claro ejemplo de esta idea cuando expresa, al analizar el nazismo, que fue una expresión política del miedo a la libertad, y que este "no es un fenómeno accidental de un momento en un país determinado, sino que es la manifestación de una crisis profunda que abarca los cimientos mismos de nuestra civilización".

"Es el resultado de contradicciones que amenazan destruir no solamente la cultura occidental, sino al hombre mismo".

-Estas contradicciones son las que han originado sentimientos e ideas en sus actividades políticas, sociales, económicas y religiosas, primero en forma individual y que luego, transportadas al ámbito de la estructura social a la cual pertenece, crearon tensiones que buscaron a veces la lucha como válvula de escape para su materialización.

-La libertad individual restringida, los abusos de minorías encerradas en feudalidades monopolizadoras de riquezas, la subordinación de lo político y social a lo económico, la expansión de grandes estados en detrimento de los más pequeños, van creando tensiones con el correr del tiempo que la moderna Estrategia no debe olvidar. La estrategia clásica, razonando en forma preponderante sobre los potenciales, otorgando prioridad al material sobre el espíritu, creó esquemas que ahora vemos inaplicables a los fenómenos sociales de la guerra, porque en su naturaleza, el fenómeno y nuestra concepción son totalmente diferentes.

-Ignorantes de una filosofía, hemos sufrido las derrotas de filosofías adversas más dinámicas, y carentes de una estrategia mejor hemos buscado soluciones en callejones sin salida,

creando situaciones posteriores mucho peores que las que existían antes de la II Guerra Mundial. Seguimos sin entender la fiebre de descolonización que anima a los pueblos que surgieron del conflicto 39-45 y es por ello que sólo el fracaso del mundo occidental es el resultado de nuestras intervenciones en esos conflictos.

Hemos pretendido responder con tácticas perimidas a una filosofía y el resultado no puede ser peor, y salvo modificaciones importantes, seremos totalmente sobrepasados por concepciones que enfocan al hombre actual en toda su multifacética personalidad.

-Nuestras tácticas no nos explican, por ejemplo cómo fue posible que 30.000 argelinos dispersos y mal armados lograran en una guerra de casi 10 años imponerse a 500.000 franceses armados y equipados según los dictados de la técnica moderna.

Hemos descarnado a nuestra conducción superior de toda filosofía, que es la ciencia del hombre, y allí tenemos nuestro castigo: nuestros balances de efectivos no logran explicar estos resultados. En nuestras "Situaciones" de ejercicios colocamos en "NOTAS", entre lo secundario, a las condiciones morales y espirituales y aquí también graficamos ese olvido: aritméticamente 5 a 1 significa superioridad, pero si ese uno está animado de sentimientos poderosos, la relación puede tornarse inversa.

El hombre no puede ser sumado como un fusil: sus atributos espirituales integran varias columnas que sólo pueden ser reunidas por una estrategia basada en una filosofía coherente con la naturaleza de quien fue creado a imagen y semejanza de Dios.

-Esto crea serias exigencias a la POLITICA y a la ESTRATEGIA, quienes unidas deben resolver el profundo problema que plantea el hombre complejo de siempre, el de ayer, el de hoy, y seguramente con nuevas complejidades, el de mañana.

2.- Las guerras internas.

-Hemos expresado que en el seno de las poblaciones se han desarrollado luchas que gravitaron fuertemente en la vida de los hombres.

Es por ello que haremos un breve análisis de aquellas formas de conflicto que responden a dicha clasificación.

-Debemos tener presente en primer término que existen "constantes insurreccionales", representadas por factores políticos y sociales, religiosos, económicos e ideológicos que han influido en forma decisiva en el origen de los conflictos.

-Todo lo que vive, evoluciona. Los pueblos nacen, viven, crecen, se adaptan a su medio y luego envejecen y decaen. En el transcurso del tiempo sucede que leyes e instituciones que le convinieron, dejaron de responder a las causas que le dieron origen, generándose entonces reacciones que en muchos casos teminaron en guerras de gran trascendencia.

-Los antagonismos políticos y sociales originaron explosiones al influjo de razones varias, como el silencio impuesto, el desconocimiento de los derechos políticos básicos del hombre y los excesos en las desigualdades sociales. La búsqueda del equilibrio está limitada por dos hechos antagónicos: la autoridad y la libertad. Negar la primera es caer en la anarquía; negar la segunda es el despotismo. Ambos engendran luchas insurreccionales. Un régimen débil retarda la anarquía y excita los egoísmos. Se crean feudalidades que corrompen, haciendo olvidar la validez de las instituciones y preparar el camino de los extremismos.

Los despotismos producen efectos análogos. Fundados en la fuerza, caen en arbitrariedades, humillando la libertad, aunque sin encadenar jamás el pensamiento, que sólo aguarda tiempo y ocasión para expresarse. Se generan odios que vehiculizan la llegada de ideologías tan despóticas como las que combatieron: en esto reconocemos a la Cuba de Batista y de Fidel Castro.

-Los antagonismos religiosos se han caracterizado por su extrema violencia y crueldad y han cobrado muchas víctimas a lo largo de la Edad Media, principalmente. Hoy en el Medio Oriente el sentimiento religioso juega un rol esencial en el mundo árabe, con Israel enclavado en su parte central.

En el Lejano Oriente, asimismo, la religión es un factor importante de unión o rivalidad, según la naturaleza de las doctrinas en pugna.

La Iglesia Católica está desarrollando en este sentido una importantísima labor de acercamiento, que seguramente logrará atenuar las tensiones aún existentes.

-Los antagonismos económicos ocupan un lugar preponderante en las luchas de la historia. Las alteraciones profundas de la economía, las especulaciones, el alza desmedida de precios, la inflación, la desocupación y cargas públicas excesivas han constituido siempre un grave peligro social. Estos factores quiebran la cohesión y lanzan a las clases pauperizadas al odio y la violencia, con objetivos finales no siempre fáciles de predecir. El hombre tiene necesidades mínimas que no pueden reducirse o negarse recurriendo a razonamientos o valores espirituales, que tienen para la mayoría significación por encima de la satisfacción de aquellas necesidades. Este nivel fue desconocido ayer y aún hoy, constituyendo en no poca medida causal de conflictos todavía en ejecución.

-Los antagonismos ideológicos tienen también gran importancia en las guerras de la historia, tiñendo al conflicto con un fondo factor pasional. Las doctrinas que enfocaron una modificación substancial del orden existente apoyadas muchas veces en las contradicciones del mismo, generaron largas luchas, aún hoy en plena ejecución. La Revolución Francesa y su lucha contra las monarquías europeas, el nazismo y el fascismo para conquistar el poder y su posterior expansión y hoy el comunismo en el dominio de dos países más extensos del mundo --Rusia y China-- y la expansión imperialista de la cual somos testigos, evidencian la importancia del factor ideológico como originario de cruentas luchas que iniciadas en el seno de las poblaciones se expandieron rápidamente hasta alcanzar proporciones mundiales.

-Con las breves consideraciones que anteceden, se analizarán en continuación los tipos de conflicto del agrupamiento "guerras internas" de nuestra clasificación.

) Las guerras civiles.

En lo fundamental, se trata de enfrentamientos de grupos de la población contra la autoridad establecida, a menudo con apoyo de partes de las Fuerzas Armadas, con o sin ayuda exterior.

Normalmente no tratan de modificar el orden existente (político, social, económico, etc.) Sino el reemplazar personas o aspectos parcializados de la conducción superior del Estado. La guerra de Secesión de EE. UU., las luchas de la Reforma y nuestras propias luchas de la Organización Nacional, pertenecen a esta calificación.

Estas guerras civiles han cobrado en la actualidad una significación especial, desde que los hallazgos de la técnica han reforzado considerablemente las relaciones entre los Estados, y lo que antes pudo tener una repercusión limitada, puede llegar a tener ahora una significación mundial. El caso de Santo Domingo es una prueba que las guerras civiles no son ya evidentemente asuntos internos de un Estado, sino asuntos que interesan a muchos. La bipolaridad del mundo ha acentuado estas influencias en vasta escala.

b) Las guerras de liberación.

Son dirigidas contra un invasor o un poder extranjero establecido, implican luchas de toda o partes importantes de una población. A menudo largas y sangrientas, suelen localizarse inicialmente en lugares de acceso difícil, para luego extender su zona de influencia.

Luchas encubiertas en principio, suelen definirse con acciones de lucha clásica, generalmente cuando existen posibilidades manifiestas de éxito. Los últimos conflictos evidencian la aplicación de una Estrategia indirecta en la cual cabe un fuerte elemento pasional, de ahí su éxito en la guerra de liberación. Ha empleado de antiguo la guerra de guerrillas como procedimiento de lucha, propio de quien débil inicialmente, cuenta con el apoyo de la población, el elemento pasional expresado y el tiempo jugando a su favor.

-Una guerra típica de liberación con empleo exitoso de lucha de guerrillas es la desarrollada por el pueblo español ante la invasión napoleónica, desde 1808 a 1813. Allí Napoleón debe luchar por primera vez no contra un ejército, sino contra toda una Nación, que se subleva con intención de salvar su independencia o morir. Esta sublevación se extiende rápidamente a varios países sudamericanos, donde comienzan largas guerras de liberación: Méjico, Colombia y el Virreynato del Río de la Plata son epicentros de una lucha que se propaga y escribe las gestas más gloriosas de la independencia americana.

-La guerra de liberación del pueblo húngaro de 1956 merece ser consignada, como ejemplo heroico de lo que puede la lucha por la libertad: 32 mil muertos y 16 mil deportados marcaron el fin de la lucha.

) La guerra revolucionaria.

-Entendemos aquí por guerra revolucionaria a los enfrentamientos de grupos de una población, con o sin ayuda exterior, que buscan modificar substancialmente el orden existente, en sus múltiples aspectos (político, social, económico, religioso e ideológico), sin que ello importe necesariamente implicancias comunistas.

Desde la más remota antigüedad han dado pruebas de no reparar en procedimientos ni frenos morales que pudieran poner en dudas el éxito final. Esto se debe a que el elemento pasional aludido ya en las guerras de liberación, alcanza aquí sus valores máximos.

-Un chino, Sun-Tse, ya le definió y aplicó con pleno éxito 2000 años antes de Cristo y hoy es la gran avenida de avance del comunismo internacional, cuyo teórico principal es Mao-Tse-Tung. Provocar divisiones y luchas; fomentar la indisciplina, la duda, el descontento, destruir por dentro, esta es la esencia del modo de acción comunista, expresión más tremenda de los tiempos actuales.

-La Revolución Francesa de 1789 y la de Cromwell de 1648 en Inglaterra, son ejemplos de guerra revolucionaria en esta acepción, si bien no llegaron a los extremos que hoy anotamos para la expansión comunista.

-El carácter integral de la guerra revolucionaria surge de la gama de factores que afecta, infinitamente más compleja que la lucha clásica, circunscripta a las fuerzas armadas casi exclusivamente. Aquí no se trata de derrotar fuerzas armadas, sino, además de incluir la total modificación de las estructuras políticas, sociales, económicas y religiosas de un país, reemplazándolas por otras totalmente nuevas y diferentes.

-Este tipo de conflicto emplea un verdadero arsenal psicológico: subversión ideológica, explotación de debilidades, oposiciones sociales y raciales, divergencias religiosas, tendencias separatistas, todo dirigido a paralizar la voluntad de lucha del adversario y excitar la propia. La guerra revolucionaria engloba a todos (obreros, intelectuales, mujeres, hombres, jóvenes y viejos) y moviliza su trabajo, su voluntad, sus entusiasmos, sus cóleras, sus odios; en esto estriba su fuerza extraordinaria.

d) La guerra revolucionaria comunista.

-En general ha sido definida en el apartado anterior; resta aclarar que el objetivo difiere en que en la guerra revolucionaria comunista se trata de modificar el orden existente por otro comunista, con todas sus implicancias políticas, sociales, económicas, religiosas, morales e ideológicas y siempre con intervención exterior, sea de Rusia, China o de cualquier otro Estado comunista.

-Aquí conviene expresar que este tipo de conflicto utiliza todas las virtudes y defectos de los hombres, llevándose el elemento pasional al paroxismo. Todas las estrategias le son útiles para lograr sus objetivos: tan pronto emplea medios clásicos de lucha frontal como sigue los vericuentos de los procedimientos más indirectos. En gran parte con ello el comunismo ha logrado alcanzar la situación que hoy conocemos y que no hemos podido neutralizar con un sistema defensivo eficaz. Basamos los modos de acción en nuestras concepciones morales y filosóficas, en lugar de hacerlo sobre las vulnerabilidades del sistema adversario, como aconsejan las eternas reglas de la lucha.

-Sólo hemos sabido oponer procedimientos defensivos a una ideología netamente ofensiva, y el resultado está a la vista. Nos hemos aferrado a un sistema negativo de anticomunismo, con lo cual perdemos libertad de acción, que es un factor esencial de la lucha.

-Esta idea negativa surge de nuestras propias definiciones de guerra revolucionaria-contrarrevolucionaria y de comunismo anti-comunismo con que elaboramos nuestro sistema defensivo. Esto debe ser modificado substancialmente; pasar a la ofensiva y mantener la libertad de acción consiguiente, combatiendo al comunismo en sus vulnerabilidades.

3.- Conclusiones parciales.

- 1) El hombre es complejo y así son sus relaciones. La guerra, hecho social, tiene también esa cualidad y al escapar a cualquier esquema parcializado o simplista exige a la Estrategia un enfoque filosófico.
- 2) Factores sociales, políticos, religiosos y económicos han agitado a través de la historia luchas interiores, que por un error de óptica no hemos comprendido en su verdadera importancia, al fijar nuestra atención casi exclusivamente en las guerras externas, entre estados.
- 3) La guerra revolucionaria, y en especial la revolucionaria comunista, aparece como una verdadera guerra total, tanto en frente (factores políticos, sociales, económicos, psicológicos, diplomáticos, militares, etc.) como en profundidad (toda suerte de recursos, clases de lucha, intensidad de los factores pasionales, etc.).

* * * *

III.- LA ESTRATEGIA COMPLETA (1)

1.- El desarrollo científico de postguerra. (2)

-En el mundo resultante de la terminación de la II Guerra Mundial los problemas de la guerra y de la paz parecen depender más de las técnicas.

Uno de los gigantes, EE. UU., optó por la tecnología científica y el otro, Rusia, por la tecnología psicológica, extraída de su revolución, y a la cual agregó en seguida la tecnología científica, fruto de sus desarrollos en el campo de la energía nuclear.

-La estrategia soviética resulta así más completa que la del mundo libre, pues armándose de medios poderosos los integra con un mayor conocimiento de las características psico-sociológicas

del hombre, explotando sus más profundos pensamientos, sentimientos y capacidades. Nuestros conceptos estratégicos se refieren más al material que a las ideas, más a los potenciales que a la maniobra, más a la industria y ciencia que a la filosofía: es la nuestra realmente la táctica del material.

-Nuestros reglamentos (R Cond 2-1) definen las Estrategias General, Militar y Operacional, pero no definen qué debe entenderse por ESTRATEGIA, en su más elevada concepción. Resulta urgente, en consecuencia, revisar nuestra ideas sobre Estrategia, para estructurar conceptos realmente orientadores de una actividad que no sólo interesa a los militares: hoy la guerra es total, y total debe ser la Estrategia resultante. Aun la guerra fría es total, sólo difiere en la intensidad.

-El análisis del progreso del comunismo internacional en los últimos años hace ver la necesidad de adecuar nuestra conducción a las reales exigencias de la época. Las nuevas ideas suponen siempre un riesgo, pero aferrarse a las actuales significa fracasar. Este es el problema.

2.- Definición, objeto y medios de la Estrategia.

-Desde Clausewitz defínese la Estrategia como el arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política. Más propio sería decir "el arte de hacer concurrir la fuerza para alcanzar los resultados de la política", eliminando así el signo privativo para militares. En síntesis, entonces, Estrategia es lucha, cuya esencia pueda representarse como la oposición de dos voluntades (lucha de voluntades, decía Foch).

La Estrategia surge así como el arte de la dialéctica de las fuerzas, o mejor: el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean las fuerzas para resolver su conflicto.

-Así habremos logrado un concepto en el más alto nivel, no sujeto a técnicas, tácticas o medios, ni privativo de militares: es una idea que incluye a todos esos recursos en la más primaria y simple forma de lucha: la de voluntades. Ya no significará "la conducción del potencial integral" de nuestro R Cond 2-1 (estrategia general) ciñendo el concepto al plano material en forma preponderante; ya no se referirá a la conducción "para la victoria militar" circunscribiendo el concepto a la lucha militar clásica,

no que lo transformará en un valor permanente, a seguir en la guerra y en la paz, aproximándolo al sentido leninista, en el cual podrán tener cabida todos los recursos, todos los medios, aun aquellos que no se hayan operado. Esta será nuestra idea rectora.

-Respecto al objeto de la Estrategia, digamos que la decisión es un hecho de orden psicológico que se quiere producir en el adversario: convencerlo de la inutilidad de continuar la lucha. Esto puede ser alcanzado por una victoria militar, pero a menudo ésta no es indispensable ni realizable. Lenín apreció bien esto al expresar que las operaciones debían retardarse hasta que la desintegración del enemigo hiciese posible y fácil dar el golpe decisivo. Esta acción política era empleada como una verdadera preparación de artillería, en contraposición con Clausewitz que alcanzaba este resultado con una victoria militar. Puede concluirse, en consecuencia, que el objeto de la Estrategia sería crear y explotar situaciones que desintegren moralmente al adversario, suficiente para hacerle aceptar las condiciones impuestas".

-Los medios que la Estrategia dispone para alcanzar el objetivo anterior son numerosos y comprenden desde los proyectiles nucleares hasta la acción psicológica o un tratado de comercio. Esto se asemeja al concepto de Clausewitz en el sentido que los medios a emplear por la Estrategia variaban desde los más poderosos hasta "una simple amenaza".

-La Estrategia debe tratar de montar todos estos medios en un sistema, a fin de posibilitar nuestra aplicación de la fuerza en el punto decisivo, contrarrestando la réplica adversaria.

.- La libertad de acción en el mundo de postguerra.

-La Estrategia de disuasión nuclear, creada en seguida de la terminación de la II Guerra Mundial, redujo considerablemente la libertad de acción de las fuerzas, por el riesgo de caer en un conflicto nuclear generalizado, que significaría una verdadera catástrofe mundial. Sin embargo, resta aún un margen de no disuasión, en el cual es posible emplear las fuerzas clásicas y otros procedimientos sutiles que luego estudiaremos.

-La guerra se aleja pues cada vez más del conflicto del tipo "gran guerra" que el romanticismo del siglo XIX teorizó. El juego moderno es un juego esencialmente estratégico, comandado más que nunca por la política, la cual debe maniobrar en un estrecho margen de libertad de acción, para no caer en un conflicto que escape a su control y transforme la guerra en fin y no en un medio. Reconocemos en esto a la Estrategia hitleriana del 36 al 39, pero en ese último año su impaciencia lo precipitó, perdiendo el comando de la situación.

-Los soviéticos, en cambio, han demostrado ser maestros en esto de conquistar objetivos en forma progresiva y marginal, sin caer en aquel funesto error que aniquiló la potencia de las naciones europeas, maniobrando siempre al borde de la libertad de acción de la guerra fría.

4.- La Estrategia indirecta.

-Al igual que la música, la Estrategia tiene un modo mayor, que es la Estrategia directa y uno menor que es la Estrategia indirecta. Ambos se combinan en el mundo actual según las relaciones de fuerza, la naturaleza del objetivo y la libertad de acción existente.

-La Estrategia directa es nuestra "guerra clásica", donde las fuerzas armadas son el medio principal. Es la Estrategia de Clausewitz, generalización de un concepto de dinámica racional, que considera la potencia de las fuerzas en presencia y el aniquilamiento de la masa enemiga.

La lucha será del fuerte al fuerte y en el teatro principal. Es la Estrategia del 14 y del 39 empleada por ambos bandos en lucha.

-La Estrategia indirecta inspira todas las formas de conflictos que no buscan la decisión por el enfrentamiento de las fuerzas militares, sino empleando recursos menos directos en los campos político, económico, diplomático y aun militar. Es la Estrategia de la guerra revolucionaria comunista y la que Hitler empleó del 36 al 39, ya citada. Compleja y sutil, su teoría es aún mal conocida. Su papel es permanente en la guerra fría y puede ser ahora la única Estrategia que pueda ser utilizada, desde que

la amenaza de las armas nucleares, al estrechar la libertad de acción, paraliza a la Estrategia directa. Es la Estrategia soviética de presiones insidiosas, de presión indirecta, por acciones sucesivas, en parte también empleada por Gran Bretaña. Es la Estrategia de lucha total prolongada de débil intensidad militar, de gran éxito en la descolonización. Exige a menudo un fuerte elemento pasional, que supere el largo tiempo de la guerra, de ahí su éxito en las luchas de liberación. El teórico principal de esta Estrategia: Mao-Tse-Tung.

a) La maniobra exterior.

El primer elemento a determinar en el marco de la Estrategia indirecta es el propio margen de libertad de acción, acrecentarlo si es posible y disminuir el del enemigo.

Esto no es muy diferente de las Estrategias estudiadas anteriormente, pero la Indirecta tiene una característica que le es propia: esa libertad de acción no sólo depende en mínima parte de las acciones emprendidas en el lugar considerado, sino que reposa en factores ajenos a esa zona: apreciación de la disuasión nuclear; reacciones internacionales; posibilidades morales adversarias ante presiones exteriores, etc.

De ello resulta que tanto la posibilidad como el éxito de la maniobra exterior dependen del plano mundial: esto es lo que llamamos maniobra exterior y es un concepto que debe entenderse plenamente, cual es que la lucha en el Vietnam, por ejemplo, no se juega allí sino fuera de él y en el plano internacional, empleando para ello mil recursos, que oscilan desde los más sutiles (respeto al derecho internacional, valores morales y humanitarios, etc.), hasta los más brutales (amenaza de intervención armada, aún nuclear).

En este plano mundial dos condiciones deben cumplirse con relación a la maniobra exterior: que la disuasión sea realmente efectiva y paralice las reacciones y que el conjunto de las acciones a desarrollar estén incluidas en una línea política bien elegida. Esta línea política debe tomar banderas aceptadas en lo posible por la opinión internacional y aun apoyadas, como autodeterminación, liberación, defensa de sagrados derechos, etc., e integrarla en un todo coherente con los propios objetivos.

-Violación a esta condición la constituye la intervención de EE. UU. en la Bahía de Cochinos y Francia en Argelia, donde se aferra en lucha desfavorable frente a la descolonización de Africa negra.

-Las líneas políticas deben actualizarse, contemplando las tendencias psicológicas del momento deseos de paz, anticolonialismo, mejoramiento de niveles de vida, tolerancia religiosa, etc.).

b) La maniobra interior.

-Una vez logradas las condiciones necesarias en el marco mundial, resta concebir la maniobra a aplicar en el lugar de la acción esta es la maniobra interior, que comprende la interrelación de tres factores: fuerzas materiales, fuerzas morales y la duración, que constituyen los componentes de la fórmula estratégica (E = omega F. M.t. en la cual omega es un factor propio del caso particular).

-Las combinaciones posibles de estos tres factores son fundamentalmente dos: si las fuerzas materiales (F) son muy superiores, las fuerzas morales (M) pueden ser menores y la maniobra deberá desarrollarse en un tiempo relativamente corto; por el contrario, si F son menores, M deberá alcanzar altos valores y resultará una maniobra de larga duración.

-Así resultan dos tipos de maniobra interior: la del alcaucil (violenta, breve y sucesiva) y la de desgaste (débil intensidad y resultados a largo plazo).

1) La maniobra del alcaucil se ejecuta como un golpe de mano y debe presentar el hecho consumado, que no permita la reacción internacional en tiempo (48 horas), tras lo cual se entrará en negociaciones. Son indicadas para ello las fuerzas aerotransportadas, blindadas y motorizadas, operación que debe planearse cuidadosamente.

Debe recordarse que siempre será la maniobra exterior la que dará la clave del éxito, al hacer aceptable para la opinión internacional el objetivo propuesto; Hitler violó esta condición al atacar a Polonia en 1939 tras éxitos de la maniobra interior hasta ese año (acciones del 36 al 39).

2) La maniobra de desgaste es la más sutil, pues trata de hacerle aceptar al enemigo condiciones muy duras, siendo más débil, sobre todo en las fases iniciales.

-Esta maniobra se desarrolla en dos planos: el material y el espiritual.

-En el primero, se trata de durar, supervivir, rehuendo el combate y manteniendo el conflicto. En esto se adapta bien la guerrilla, vieja como el mundo y hoy perfeccionada por rusos y chinos. Terrorismo sistemático y selectivo y una creciente extensión en superficie son condiciones necesarias para durar, creando problemas de cobertura cada vez mayores.

Las guerrillas se desgastan rápidamente, razón por la cual deben ser alimentadas, idealmente desde países limítrofes adictos ideológicamente (China para Indochina, Túnez y Marruecos para Argelia, Yugoslavia para Grecia, etc.).

-En el plano espiritual se trata de mantener elevada la propia moral (combatientes y población) y disminuir la del enemigo. Esta acción psicológica reconoce dos factores esenciales: la línea política básica, que debe coincidir con los sentimientos del pueblo derivados de las tensiones (patriotismo, miseria, religión, etc.) presentándolas como causa justa y una acertada táctica psicológica, según los procedimientos habituales en tal sentido.

c) Resumen sobre Estrategia indirecta.

Si la Estrategia indirecta es bien conducida, las maniobras exterior e interior lograrán crear un conflicto débil al principio, crecer constantemente, enquistarse y durar.

Si la maniobra exterior obtiene un mínimo de disuasión y la interior no es ahogada en un principio, se tendrá una salida victoriosa (Argelia, Túnez, Marruecos).

Si la maniobra exterior tiene éxito parcial (intervención de otras potencias), se desembocará en un compromiso de partición (Israel, Indochina).

Si ambas maniobras fracasan, el resultado será Grecia, pero de cualquier forma quedarán gérmenes sembrados para acciones ulteriores. Esta circunstancia pone de relieve la importancia de la Estrategia indirecta: arriesga poco, emplea medios reducidos y arroja dividendos, aun en el fracaso.

5.- Las paradas a la Estrategia indirecta.

a.- Contramaniobra exterior.

-Es la que debe llevar el centro de gravedad de la operación. Se tratará de lograr la mayor cantidad de disuasiones complementarias partiendo de las vulnerabilidades del sistema adversario, que fijen en una línea política coherente las posiciones ideológicas y geográficas donde se atacará.

-En el plano ideológico, la línea política debe aprovechar las vulnerabilidades de la ideología adversaria y no de nuestras concepciones morales o filosóficas. En este sentido las grandes potencias occidentales no siempre supieron estructurar esta línea política, sobre todo en sus relaciones con los países jóvenes, en etapas de desarrollo o en los países surgidos hace poco a la vida independiente.

-Hay que reconocer en esa deficiencia que aun las grandes potencias no son monolíticas en su estructura interna y que el gobierno por un lado y los grandes monopolios por otro, entablan luchas que alteran a veces profundamente las actitudes de un gobierno. Además, dentro del gobierno también existen fuertes tendencias que no siempre se acoplan armónicamente. Valga como ejemplo en tal sentido las discrepancias de la Cámara de Representantes de EE. UU. (a raíz de su declaración de intervención unilateral) con el Departamento de Estado y con el propio Pentágono, empeñados al parecer en líneas políticas diferentes.

Actitudes, formas económicas sólo favorables al más fuerte, mantenimiento del subdesarrollo en países jóvenes, son causas de tensiones que una línea política bien concebida no puede ignorar, a riesgo de hacer el juego a la expansión comunista, como lo ha afirmado Mao-Tse-Tung repetidamente.

-En el plano geográfico se deben elegir las zonas a atacar o defender. Deben ser regiones sensibles al propio interés y al del adversario y en especial que la lucha propia pueda ser alimentada más fácilmente a través de lapsos prolongados (proximidad, límites comunes, etc.) y pueda transformarse ulteriormente en centros activos de acción. Deberán evitarse regiones donde el enemigo soporte la lucha a bajo costo y junto a fuentes inagotables de alimentación (Vietnam).

b.- Contramaniobra interior.

-En este marco la respuesta puede ser variable. Si se trata de una agresión violenta tipo "alcaucil", es preciso disponer de tropas móviles alistadas para actuar de inmediato y no verse ante un hecho consumado. Si no se dispone de fuerzas en oportunidad, debe recurrirse a la maniobra exterior, para atenuar esa deficiencia.

-Si se trata de una agresión indirecta, tipo desgaste, se debe ante todo salvaguardar lo fundamental (el gobierno y los centros potenciales de poder económico), aceptando en el resto cierta inseguridad. Simultáneamente debe recurrirse a la maniobra exterior, arbitrio en el cual residirá la clave del éxito.

-En todos los casos debe estructurarse una línea política que acreciente el propio prestigio, desarme las reivindicaciones y gane el apoyo de la población. Legislación adecuada y revisión de las tendencias o intereses políticos seguidos hasta ese momento deben dar clara sensación de comprender las aspiraciones legítimas de los pueblos.

-En el plano militar resulta indispensable frustrar la táctica de la guerrilla, no dejándose arrastrar en superficie, practicando una acertada economía de fuerzas que impida la dispersión. Los elementos informativos deberán desplegarse con amplitud, en especial en las zonas inseguras. Las fronteras deberán cerrarse y la acción psicológica se conducirá de manera de magnificar triunfos y disimular fracasos, con el objeto de mejorar constantemente la moral de la población.

6.- Conclusiones parciales.

- 1) La estrategia indirecta es un modo menor de la guerra y ha existido en todo tiempo, como la directa. Su empleo creciente en el mundo de hoy se debe a que la "gran guerra" se ha tornado casi impracticable.

Su rol es complementario de la estrategia nuclear directa y de alguna manera su antídoto.

Cuanto más se desarrolla la Estrategia nuclear directa, tanto más deberá emplearse la indirecta.

- 2) La libertad de acción es la clave, tanto en la estrategia directa como en la indirecta. Lo que ocurre es que la Estrategia indirecta depende de la maniobra exterior y no de la interior. Esto es lo que le confiere su carácter indirecto.

- 3) La estrategia indirecta no es más que la aplicación de la vieja fórmula de la Estrategia, pero a valores extremos de ciertas variables: los factores morales y el tiempo.

Así tendríamos:

$E = K \cdot F \cdot m \cdot t.$, en la cual

$K =$ factor específico del caso particular

$F =$ fuerzas físicas

$m =$ fuerzas morales

$t =$ tiempo

En Estrategia directa F es grande, m moral y t corto, mientras que en la indirecta F es pequeño. m muy grande y t prolongada

* * * *

IV.- LA GUERRA REVOLUCIONARIA COMUNISTA EN EJECUCION (1)

A.- INDOCHINA.

1.- Calificación del conflicto.

-Los factores esenciales para calificar un conflicto son objetivos y subjetivos y pueden resumirse en los siguientes:

- a) Ideología de los jefes;
- b) aliados (externos e internos);
- c) procedimientos utilizados (estratégicos y tácticos);
- d) objetivos (confesados o deducidos);
- e) ideología de la línea política de base (externa o interna);
- f) naturaleza de los factores insurreccionales.

Un análisis rápido de los factores de calificación permite expresar.

a) Ideología de los jefes.

Los antecedentes, la ideología de formación, los lugares de formación y las oportunidades en que un jefe debe expresar sus ideas son circunstancias definitorias de la orientación del conflicto: el hombre sigue siendo el elemento determinante en la vida de la humanidad.

Ho-Chi-Minh está formado ideológicamente en Moscú y conduce la subversión desde sus comienzos, proclamando la República Democrática ya en 1945, como primer objetivo del proceso comunista-stalinista. El general Giap es un caso análogo, ejecutor principal de la infiltración comunista en la población campesina, tras formar la "Liga por la independencia" (Viet-Minh).

b) Aliados y adictos.

La ideología de los Estados que cooperan en forma importante en el esfuerzo de guerra de otro Estado, especialmente si son vecinos, son esenciales a la calificación, sobre todo en la expansión comunista.

En el caso indochino, China gravita decisivamente y constituye la fuente de alimentación inagotable de la insurrección, tanto en hombres como en materiales, equipos, instrucción y seguro refugio. Esto en lo interno, por cuanto la influencia de este aliado es mucho mayor en el orden internacional, lugar donde se ejerce el esfuerzo principal. El 1º de Octubre de 1949 Mao proclama la República Popular.

La base interna de sustentación la constituye la población campesina, de peor nivel de vida y proclive por lo tanto, a la propaganda marxista.

c) Procedimientos.

Si bien pueden existir procedimientos comunes a conflictos comunistas o no, los primeros observan una constante: el compromiso de la población con la subversión asume tales proporciones que supera la "popularidad" de otros tipos de ideología.

El odio y el terror son los dos sentimientos básicos que caracterizan a los procedimientos marxistas y que repercuten en el fanatismo con que se concurre a la lucha.

"El pueblo debe ser armado e intervenir. Las tropas regulares actúan en cooperación con las regionales y guerrillas de las aldeas. Así el pueblo constituye la raíz ilimitada del Ejército. El Ejército está en el pueblo como el pez en el agua". Esto pertenece a Ho-Chi-Minh y evidencia el valor del factor procedimiento para la calificación.

d) Objetivos.

Es el factor más definitorio, pero no siempre fácil de determinar. Si tratan de cambiar o no el orden existente en un país, son circunstancias que califican la guerra en forma definitiva, pues finalmente el objetivo no sólo orientará la guerra, sino la acción ulterior, cuando ésta termine.

Ho-Chi-Minh define claramente el objetivo revolucionario comunista cuando expresa que Indochina debe reconstruirse sobre tres conceptos fundamentales: nación, ciencia y masa.

e) Ideología de la línea política de base.

En la Estrategia indirecta, tanto en la maniobra exterior como interior, esta idea resulta fundamental para poder dar fuerza y coherencia al conflicto. Esta circunstancia pone de relieve la importancia que tiene para la calificación del conflicto.

En el caso indochino, Ho-Chi-Minh define su idea diciendo que que es lograr la unidad nacional y el apoyo de las fuerzas (marxistas) aislando el colonialismo francés, para derrotarlo y liberar finalmente al país, reconstruyéndolo sobre la base marxista de tres principios: nación, ciencia y masa.

f) Naturaleza de los factores insurreccionales.

La naturaleza de los factores insurreccionales ayudan a conocer en parte la orientación del conflicto. Los factores religiosos, por ejemplo, no suelen ser explotados por el comunismo, dado que éste trata justamente de erradicar ese sentimiento. Aplica en cambio con preferencia los políticos, económicos y sociales, que se corresponden bien con la ideología marxista.

Estos son los factores que explotará el conflicto indochino, hasta las fases finales del conflicto. Se analizarán más "in extenso" en el apartado siguiente.

*

Finalmente, el análisis anterior permite calificar al conflicto indochino como revolucionario comunista, pues persigue, acorde con nuestra definición de la I parte, modificar totalmente el orden existente (político, económico, social, ideológico y religioso) por otro que supone la concepción marxista-leninista del Estado.

2.- Las constantes insurreccionales.

-Como se analizara en la II parte, el conflicto indochino presenta causas internas y externas, como generadoras del conflicto, con predominio para las primeras.

-Entre las causas internas capaces de crear tensiones que iniciarán y mantendrán la lucha con su alto valor pasional merecen citarse:

- a) Un antiguo y creciente sentimiento de liberación de la dominación del blanco, que no es captado por éste para evolucionar las formas políticas y económicas imperantes;
- b) diferencias raciales y religiosas profundas;

- c) mantenimiento del país en su estado de subdesarrollo, con bajo nivel de vida para sectores masivos de la población.
- d) alto índice de analfabetismo, que al decir de Edward Shils ("Los militares en el desarrollo político de los nuevos estados" -B.O. 554 - pág. 31), "restringe la capacidad de producir un juicio racional respecto a problemas nacionales y fortifica la creencia de que el gobierno es ajeno al hombre común y está interesado solamente en mantenerse y enriquecerse".

-Entre las causas externas pueden mencionarse:

- a) El derrumbe de la dominación francesa hacia 1940, tras el colapso de Francia en el TO europeo;
- b) la dominación japonesa, que odiada, pudo convivir con la francesa a raíz del arreglo del gobierno de Vichy, que acentuó los tintes nacionalistas ("Asia para los asiáticos");
- c) la infiltración comunista, comenzada hacia 1925/30 por Rusia, en su expansión imperialista contra las grandes potencias occidentales, atacando primero sus colonias ("La ruta de Moscú a París pasa por Saigón-Pekín y Calcuta", expresado por Stalin).

3.- Conclusiones estratégicas de ambos bandos.

- a) Desde el punto de vista de la Estrategia General.

-Los comunistas encaran la conquista de Indochina en el marco de la expansión imperialista mundial, del cual esta guerra es sólo una fase. Eligen el camino de la Estrategia indirecta, con una maniobra por desgaste (7 años).

-En las fases finales agregan la Estrategia directa, para colocarse en mejores términos para una negociación que gane tiempo y prepare la ulterior prosecución que hoy vemos materializarse en la misma zona (Occidente contra el Vietminh).

-Frente a este proceder indirecto Francia responde con Estrategia directa, lo cual es erróneo, pues aquel proceder no arriesga la decisión que ésta necesita.

-Dentro de la Estrategia indirecta, el comando comunista juega una maniobra exterior que casi no tiene réplica del lado francés. En primer lugar la llamada por el general Navarre la "hipoteca china", que asegura a la maniobra por desgaste una alimentación inagotable. La decisión del gobierno francés de desguarnecer la frontera china (visita del general Revers al TO) y concentrarse en el valle tonkinés, es una prueba de la incomprensión de la maniobra enemiga.

-La conferencia de Ginebra es otra prueba de la maniobra exterior comunista: es aquí notorio que en Estrategia indirecta los intereses principales se juegan fuera del lugar de la acción. Fuerzan la batalla de Dien-Bien-Phu y con ese éxito táctico logran imponer sus condiciones en la mesa de la paz.

-La línea política adecuada que debe guiar a la maniobra exterior está representada solamente en el lado comunista: la liberación y el anticolonialismo son agitados con gran habilidad, logrando que los eventuales aliados de Francia no intervengan.

Esto es logrado también dentro de la propia Francia metropolitana, al extremo que se piensa que la guerra de Indochina es un interés del Ejército y no de la Nación misma.

-No se crean del lado francés las disuasiones complementarias, seguramente por falta de la suficiente capacidad de amenazar, de disuadir.

-A la maniobra interior, tan bien desarrollada por el comunismo, Francia no responde con una línea política adecuada, pues no ha resuelto si mantener a Indochina en estado colonial absoluto, si darle la total independencia o si debe estructurar un estado independiente en el marco de la Unión Francesa, confusamente delineada a la sazón. Esto gravita en la acción psicológica que debe llevar sobre la población nativa, hacia quien le separa la raza, la religión, las ideas y los intereses.

-Al sentimiento nacionalista debió echar mano también Francia logrando soluciones adelantadas al comunismo: la independencia absoluta era preferible con tal de mantener a Indochina en el marco occidental a un retaceo que sólo desembocó en la esclavitud comunista.

-La opinión pública tanto en Francia como en Indochina debió ser manejada con un criterio estratégico coherente, disimulando fracasos y magnificando triunfos, velando lo que podría resultar informativo al enemigo o efecto desfavorable en los aliados. Estados Unidos comprendió tarde este problema indochino y por ello debe combatir en 1965 lo que pudo solucionarse en 1953.

b) Desde el punto de vista de la Estrategia Militar.

-Francia quiere aplicar en Indochina, durante una guerra, las mismas atribuciones de los funcionarios civiles y militares existentes en la paz. Es así que salvo el Mariscal De Lattre, los restantes comandantes en jefe tienen por encima de ellos un Alto Comisionado que en nada favorece a la conducción militar, en ese momento la actividad principal. Lo que sucede en el TO es un reflejo de lo que acontece en Francia misma, donde las necesidades de la guerra son pospuestas a las especulaciones electorales de menor cuantía.

-Elegida la maniobra por desgaste y obrando el tiempo a su favor, los comunistas logran acertar con el mejor recurso: la guerra de guerrillas. El terreno, el clima, la raza y el tiempo de preparación que dispusieron mientras Francia se hallaba empeñada en la II Guerra Mundial, aconsejaban este proceder. Asegurada la base de alimentación en China, este arbitrio era muy difícil de superar.

-Francia responde erróneamente y se deja arrastrar en superficie, imponiéndose un esfuerzo de cobertura cada vez mayor. Reunión, protección sólo de las zonas vitales y aceptar en el resto la inseguridad, era la respuesta adecuada, mientras se buscaba la solución en la maniobra exterior, que era donde debería llevarse la dirección estratégica principal. Erróneo fue hacer partir a los ingleses, chinos y rusos, pues era preferible contar con esas fuerzas, aun adversas a Mao-Tse-Tung.

-Las fuerzas morales, extraordinarias del lado comunista, son tibias del lado francés, misión que se considera pesada obligación del servicio.

-La organización militar clásica adoptada por Francia demostró sus desventajas en este TO: unidades voluminosas y pesadas, aptas para el TO europeo no respondieron en una zona que exigía liviandad, amplio fraccionamiento y modalidades propias de instrucción y abastecimiento.

-Finalmente, la cooperación de la población, decisiva del lado comunista, para quienes esa población era objetivo, terreno y fuerzas. En manos francesas este recurso no tuvo casi repercusión durante todo el conflicto.

*

Para terminar, y a manera de gran conclusión para nosotros, responsables directos de la defensa de los supremos intereses de la Nación, es oportuno citar un párrafo del General Navarre: "un régimen que deja afeminar la autoridad del Estado, que no posee espíritu público, que no tiene estabilidad, cuya máxima ley es el menor esfuerzo, donde los partidos políticos no representan ideas sino apetitos, donde los irresponsables ocupan el primer lugar, NO PUEDE TENER UNA POLITICA IMPERIAL. Y no puede hacer otra cosa, en política exterior, que ceder a sus adversarios y estar a remolque de sus aliados".

B.- ARCELIA.

1.- Calificación del conflicto.

a) Ideología de los jefes.

Los jefes responsables de la conducción argelina están imbuidos de un profundo sentimiento nacionalista árabe, que los coloca en cierta forma equidistante de las concepciones libres de Occidente y comunistas de Oriente, integrando lo que ha dado

en llamarse el "tercer mundo". Son intelectuales árabes, algunos de origen marroquí, de ideología socialista con implicaciones islámicas, lo cual les confiere un carácter especial.

El Coronel Boumedienne es un erudito en Ciencias Coránicas, estudiadas en El Cairo.

b) Aliados.

En lo externo, surgen claramente los países árabes, en especial Egipto, Marruecos y Túnez, estos últimos con la enorme ventaja de mantener fronteras comunes con Argelia, reproduciendo el caso China Indochina. La cooperación comunista compitió en muchos casos con las naciones occidentales, con profundos intereses en la región.

En lo interno, la población nativa, totalmente árabe, con todas sus características religiosas y raciales, que la separan totalmente de la minoría francesa.

El comunismo estuvo ausente en el nacionalismo árabe:

- 1) Inicialmente se opuso al movimiento de liberación, recelando de los jefes nacionalistas, que se habían entendido con los alemanes durante la II Guerra Mundial.
 - 2) Era consigna del comunismo francés mantener a Argelia junto a Francia.
 - 3) El comunismo argelino estaba representado por empleados y obreros calificados de la administración francesa. La masa árabe era ajena a esa ideología.
 - 4) Cuando Ben Bella ocupó el poder proscribió al comunismo y clausuró sus locales y órganos de difusión.
- c) Procedimientos utilizados.

En general similares a los empleados por el comunismo en Indochina, si bien se aprecia no alcanzan los niveles de odio y terror asiáticos. Se observa claramente aquí la relatividad de este factor, repetido con análogas características aun en épocas muy anteriores al marxismo (1805 en España, por ejemplo).

d) Objetivos.

Surge claramente como objetivo de la guerra el de liberar al pueblo argelino de la dominación francesa e integrarlo como nación independiente de la comunidad árabe.

e) Ideología de la línea política de base.

Liberación y autodeterminación de los pueblos son las ideas básicas en lo externo e interno, el conjunto enmarcado en un fuerte nacionalismo árabe, que otorga matices especiales al conflicto.

f) Naturaleza de los factores insurreccionales.

Son fundamentalmente políticos, religiosos y raciales, que hacen difícil la coexistencia de ambas comunidades (árabe y francesa).

-Por lo expuesto se aprecia que el conflicto argelino integra un ejemplo típico de guerra de liberación, vale decir, lucha de una población contra un dominador extranjero.

2.- Las constantes insurreccionales.

-También como en el caso indochino, las causas internas gravitan sobre las externas como generadoras del conflicto.

-Entre las causas internas merecen citarse:

- a) Fuerte sentimiento nacionalista árabe, acentuado por la alta proporción de hombres menores de 25 años;
- b) profundas diferencias raciales y religiosas;
- c) ausencia de movilidad vertical política y social del nativo;
- d) gravitación excesiva de la minoría francesa;
- e) difícil coexistencia de las comunidades francesa y argelina, fuertemente excitadas.

-Entre las causas externas pueden mencionarse:

- a) Falta de sensibilidad política de la metrópoli para interpretar oportunamente el sentimiento de liberación (profecía del Gobernador Violette);
- b) el proceso mundial de descolonización, que surge con toda su fuerza al término de la II Guerra Mundial;
- c) sentimiento de unión a y de la Comunidad Arabe que significan aportes esenciales a la Estrategia desarrollada;
- d) aferramiento francés a un problema económico (petróleo del Sahara) sin aplicar igual criterio que a los restantes países africanos que integran la Comunidad Francesa.

3.- Conclusiones estratégicas de ambos bandos.

- a) Desde el punto de vista de la Estrategia General.

-Los árabes eligen con acierto la Estrategia indirecta y dentro de ésta, la maniobra por desgaste, ya que disponen del elemento pasional necesario (nacionalismo árabe y deseos de liberación) y del tiempo, que obran a su favor, frente a su inicial debilidad.

-Los árabes maniobran hábilmente en la maniobra exterior creando disuasiones complementarias: apoyo de la opinión mundial, aliados que cooperan con su esfuerzo de guerra (Liga Arabe) y países limítrofes que le significan una alimentación constante y segura de la subversión (Marruecos y Túnez).

-La conducción francesa encara inicialmente el problema en términos de Estrategia directa, actitud que se aprecia errónea, por cuanto el enemigo no se prestará a la decisión que ésta requiere.

La maniobra exterior francesa fracasa totalmente, hallándose aislada en medio de las oposiciones que por causas políticas o económicas se desarrollan entre ella y las grandes potencias, con fuertes resonancias en la UN.

La línea política interna fracasa igualmente, no logrando despertar las fuerzas morales indispensables para soportar un conflicto de larga duración (analogía con Indochina).

b) Desde el punto de vista de la Estrategia Militar.

La conducción francesa inicialmente adopta soluciones que se aprecian desacertadas para combatir la subversión, pero posteriormente corrige esas deficiencias y logra excelentes resultados. Protege los puntos esenciales, sin dejarse arrastrar en superficie, y dificulta grandemente la alimentación de Marruecos y Túnez mediante PF, determina adecuadas jurisdicciones territoriales y estructura sus fuerzas en escalones defensivos estáticos (despliegue) y ofensivos de represión (reserva).

-La organización y el equipo son acertados, pues las fuerzas se estructuran con amplios fraccionamientos y rápida concurrencia de reservas, con una densa red informativa.

-Aquí se hace evidente que el esfuerzo principal debe llevarse en la maniobra exterior, factor esencial del éxito. Francia triunfante en la maniobra interior, debe resolver finalmente la pérdida de sus objetivos, derrota que ha sufrido en el marco exterior ya citado.

* * *

(1) Este capítulo está basado en la obra del General A. Beaufré (ver Bibliografía).

(2) Me refiero a la II Guerra Mundial.

(1) Se incluyen las conclusiones del grupo de discusión realizado en el CAE en 1965 durante el desarrollo del Seminario I (Estrategia).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1) Introduction a l'estrategie - Grl. A. Beaufre (París).
- 2) El miedo a la libertad - E. Fromm.
- 3) Les guerres insurrectionnelles et revolutionnaires - Cnl. G. Bonnet.
- 4) La guerra en Indochina - Grl. Navarre - Vol. 552, Biblioteca del Oficial.
- 5) Informe del Cap. Frag. Néstor O. Pozzi Jáuregui de un curso del "Arma Psicológica" - 1960.

LA GUERRA EN EL MUNDO MODERNO

En las Partes Primera y Segunda, analizamos el razonamiento en que se basa la política exterior, tal como la conciben y ejecutan individualmente los Estados, y examinamos las características generales del sistema político internacional en el cual se desempeñan los Estados. En ambos tratamientos, una consideración primaria afectó todo lo que habíamos dicho: en virtud de la uniformidad de condiciones, es imposible que un Estado y el sistema en su conjunto funcionen, excepto sobre la base fundamental de coacción física o violencia que encuentra su más clara expresión en la guerra. En todo momento, hemos enfrentado la centralidad analítica y práctica de juicios militares; el sistema, tal como lo conocemos hoy en día, está postulado en el derecho y en la capacidad de los Estados de imponer su voluntad por la fuerza si así lo desean.

Y aún así, en la actualidad, el proceso de la política internacional es presa de una extraña parálisis, a la cual hemos aludido ocasionalmente. Las políticas exteriores, especialmente las de las potencias principales, no se aplican con toda la fuerza y el vigor que sería de esperar; las controversias entre Estados sólo raras veces alcanzan la solución clara y definida en términos de poder que parecía requerir el sistema. Los Estados pequeños despliegan una independencia inusitada de selección y acción mientras que las grandes potencias continúan en la búsqueda (sólo con éxito mediocre) de medios de convertir nuevamente su reputado predominio en una realidad. Es muy posible constatar que si el mundo político no ha sido completamente invertido de posición, al menos se le ha forzado a perder el equilibrio.

Por supuesto, la razón principal de esta situación sin precedentes es el efecto devastador que han tenido las nuevas teorías bélicas en las relaciones políticas entre los Estados así como las armas que han dado lugar a dichas teorías. Los estadistas llegan al borde de la locura lidiando con el problema de acoplar las doctrinas y técnicas militares modernas dentro del marco

Traducido y reimpreso del libro Concepts of International Politics, por Charles O. Lerche, Jr., y Abdul A. Said (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964). (c) 1963 por Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., E.U.A. Con permiso de Prentice-Hall, Inc.

de la política exterior o internacional. Hasta este momento, no han tenido éxito; los antiguos métodos de guerra se han tornado anacrónicos y los nuevos aún no han encontrado su nicho político. No es de extrañar que las relaciones internacionales soporten una carga cada vez mayor de ineficacia y que la labor de los estadistas con frecuencia vaya al vacío.

En este capítulo examinaremos el carácter del dilema militar, tanto en el sentido de sus componentes propios, como de su impacto en el proceso político. Uno de los acontecimientos más interesantes en materia de estudio y enseñanza de la política internacional en años recientes ha sido el marcado aumento de la atención que se presta a los asuntos militares. Aunque el presente capítulo no puede ir más allá de un tratamiento superficial del vasto campo de la ciencia militar, se propone familiarizar al estudiante al menos con el vocabulario básico que aparece en los tratados militares contemporáneos y relacionar estos conceptos con la esfera mayor de los asuntos políticos internacionales.

La Guerra Total y el Sistema Político

¿Qué efectos específicos ha producido la guerra total en el sistema político de Estados? ¿De qué manera han afectado los nuevos métodos de guerra la tendencia general de la política internacional? En líneas globales ya hemos dado respuesta a ambas preguntas, pero algunas consideraciones básicas ameritan una segunda ojeada.

LA POSIBILIDAD DE CATASTROFE

Con frecuencia se pasa por alto el hecho de que la guerra se convirtió en un aspecto normal y regular de la política internacional debido a que proporcionaba una respuesta concluyente a los problemas que surgían dentro del sistema en sí. Es decir, la guerra contribuía al equilibrio del proceso político sin ponerlo jamás en peligro. Aún al terminar la Segunda Guerra Mundial, no obstante todas sus consecuencias destructivas y desgarradoras, subsistió un sistema político reconocible. La guerra total moderna, con los proyectiles nucleares y demás desarrollos tecnológicos, entraña ahora la horrenda posibilidad de la destrucción del sistema político y tal vez de la propia existencia civilizada.

El sustentar una técnica para la solución de una controversia internacional que pueda redundar en total desastre para la humanidad es demasiado similar a recomendar la decapitación como cura para un dolor de cabeza. Ninguna meta puramente política es tan importante que justifique arriesgar la sobrevivencia. Así expresado, parecería obvio que las consideraciones de riesgo -- suponiendo un cálculo optimista del costo -- excluirían por completo la decisión de guerra total. Al menos le ha parecido obvio a todos los estadistas que han confrontado esta alternativa desde los albores de la era nuclear.

Por supuesto, existen numerosos argumentos eruditos y persuasivos en el sentido de que la guerra total, en efecto, no extinguiría a la humanidad o a los monumentos de su civilización sino que la capacidad de recuperación de la sociedad industrial permitiría reconstruir al mundo con relativa rapidez tras un holocausto termonuclear. Estos temas se escuchan con moderada simpatía siempre que no vayan más allá de su calidad de especulación intelectual. Sin embargo, ningún gobierno se ha manifestado dispuesto a poner en juego su existencia (y la del mundo entero) basándose en la validez de estas hipótesis. La posibilidad de una catástrofe total figura prominentemente en todos los cálculos militares de hoy.

LA INVALIDACION DE "LA VICTORIA"

Siempre con la posibilidad en mente de un desastre total, y con la certeza de que la devastación será astronómica no importa qué curso siga la guerra, el clásico objetivo militar de "la victoria" ha perdido significado considerablemente. La victoria en el campo de batalla siempre ha querido decir la sumisión del enemigo; la victoria en la guerra siempre ha querido decir el logro de la meta política positiva o negativa en pos de la cual se libró la guerra. Estas clasificaciones están a punto de quedar sin sentido con la emergencia de la guerra total.

La capacidad de destrucción de la guerra termonuclear sencillamente es increíble. Si un estado pierde el 75% de su población y el 90% de su capacidad productiva, ¿se consolarán los sobrevivientes pensando en que el enemigo perdió el 85% de su población y toda su capacidad productiva? En un caso tal, ¿será feliz la victoria, o en las palabras de un prominente teórico de la guerra nuclear, "envidiarán los vivos a los muertos"?

Una posibilidad de alcanzar la victoria continúa atormentando a los teóricos militares. Si un estado puede derivar un golpe la suficiente fuerza inicial de ataque que elimine la capacidad del enemigo de responder, habrá logrado el dominio perfecto sin sufrir perjuicios. Pero, como veremos en nuestra discusión de la carrera armamentista, este margen de superioridad es extremadamente difícil de adquirir, y su utilización depende tanto de que existan condiciones de sorpresa absoluta, que sigue siendo una meta ilusoria.

En cualquier otro sentido, hoy en día "la victoria" en la guerra total es un concepto sin fondo. Esto también ejerce un efecto preventivo, ya que la guerra no se produce a menos que algún estadista decida iniciarla y sin probabilidades de alcanzar un verdadero triunfo, el deseo de romper las hostilidades jamás cobrará gran fuerza. Cuando más, la guerra total es lo suficientemente inatractiva; sin una victoria que le proporcione su razón de ser, no encuentra justificación política en la actualidad.

LA RECONSIDERACION DE VALORES POLITICOS

Por mucho tiempo, la política internacional ha dependido de la primacía de los valores políticos, como fuerza motora, por sobre todas las nociones rivales del bien. Se esperaba que los hombres apoyaran los esfuerzos del Estado a cualquier precio, aún el del sacrificio de sus vidas. Ahora que la guerra puede haber perdido su razón de ser, el morir por la patria ya no se justifica a sí mismo. Los hombres pueden dar sus vidas por Dios o por la posteridad con sus conciencias limpias, pero morir sabiendo que sólo la nada seguirá a la muerte ha trastornado todo el concepto de compromiso mental y emocional. Una muerte sin sentido en una caldera hirviente parece ser recompensa mediocretras toda la panoplia y los entusiasmos colectivos del nacionalismo.

En muchas partes del mundo se ha emprendido una seria reconsideración de los valores políticos. Con lo máximo que un hombre puede sacrificar por su Estado su propia vida ha sido reducido a burla, se está procediendo a reexaminar muchas verdades en un tiempo patentes sobre el propósito de la política exterior y se están respondiendo las preguntas de antaño con

conceptos radicalmente diferentes. Si el interés nacional y la diplomacia tradicionales sólo pueden prometer como sello de negociación una bola de fuego seguida de cenizas, algunas personas sugieren que tal vez el contenido de la esfera política necesite revisión en el sentido de hacerla más directamente responsable ante las necesidades y las aspiraciones humanas. Aunque no es más que una ondulación en este momento, es concebible que esta tendencia evolucione hasta convertirse en una ola que arrastraría a su paso muchos de los pilares de la política internacional tradicional.

LA AUSENCIA DE DECISION

Puesto que la guerra ha dejado de ser una buena inversión en la política, el sistema político-estatal se ve privado de su único método eficaz de arribar a una decisión precisa la confrontación directa entre Estados. Se repite hoy en día el caso de Estados que por sí solos llegan a posiciones de las cuales sólo el éxito en la guerra los podría librar, pero las restricciones implícitas en el procedimiento de guerra evitan que den el paso crítico. Imposibilitados de avanzar y renuentes de retroceder, los contendientes permanecen ligados en un abrazo incómodo e indeseado, y el asunto que generó las posiciones sigue estancado y sin solución. A partir del término de la Segunda Guerra Mundial la política internacional ha visto como un asunto tras otro alcanzan el máximo de la presión recíproca soportable y luego permanecen allí en suspensión agonizante y sin recompensa. El retraso cultural impide que la mayoría de los Estados reconozca las derivaciones para el sistema de la pérdida de la capacidad de decisión y actúe de acuerdo. Los Estados persisten en emprender políticas cuya plena realización podría requerir la guerra, y permanecen condenados a un desconcertado disgusto al sentirse atrapados. Algunos Estados pequeños, reconociendo las oportunidades y las limitaciones inherentes en esta era, han alcanzado grandes éxitos al perseguir políticas activas y claramente formuladas, de modo que su aplicación excluya la posibilidad de guerra.

DECISION POR CONSENSO

Con la guerra desprovista de su función de ultima-ratio -- "última" puede que sea hoy, pero "ratio" jamás -- evidentemente

es necesario encontrar un sustituto efectivo si ha de evitarse que el sistema político internacional se derrumbe de pura inanición. La alternativa a la guerra de más amplia aplicación se ha encontrado en la institucionalización del consenso. Expresándose principalmente por conducto de la Asamblea General de las Naciones Unidas y también en conferencias especiales y otros instrumentos ad hoc, de tiempo en tiempo un cuerpo coherente y articulado de consenso supranacional ha ejercido control en situaciones críticas. Aunque la manera en que se forma y la dirección general de su influencia frecuentemente son impredecibles y caprichosos, no hay duda de que el consenso ha asumido una parte considerable de la capacidad de decisión final, en un tiempo monopolizada por el poderío militar. Es natural que si este proceso llega a completarse, el sistema político internacional pasará a ser un fenómeno bastante distinto del que fue durante tres siglos.

Efectos Políticos de los Nuevos Procedimientos de Guerra

Hemos considerado algunos de los efectos de la guerra total en el funcionamiento del sistema político de Estados. De igual importancia para comprender el impacto de la tecnología militar son las influencias a que se somete al estadista encargado de dictar las normas a nombre de su propio Estado.

EL "EQUILIBRIO DE TERROR"

Probablemente la consideración más importante que afecta las decisiones de política exterior tanto de los Estados grandes como de los pequeños, es la existencia del llamado "equilibrio de terror". Esta situación surge de la actual distribución de la capacidad militar en el mundo, en el cual dos grandes Estados han acumulado aterradores arsenales de nuevos armamentos que exceden sobremanera los de todos los demás Estados y sin embargo permanecen incapaces de representar la superioridad adecuada con respecto al otro. Esta distribución del poder militar inhibe a todos en igual medida, aunque no exactamente de la misma manera.

Las grandes potencias, como ya hemos visto, no pueden llevar una situación al punto en que cualquiera de ellas contemple la posibilidad de desencadenar la guerra contra la otra. Tanto los Estados Unidos como la URSS, en otras palabras, tienen intereses creados empeñados en evitar la guerra. Hay poca filantropía

o caridad implícita en esta moderación; sólo los cálculos más elementales de las perspectivas de sobrevivencia en la escala de costo/riesgo.

Además, ninguna puede, sin correr peligro, hacer uso promiscuo de su enorme poder militar contra Estados más pequeños. En primer lugar, un gran número de las potencias menores ya se encuentra bajo la protección de uno u otro de los gigantes, y cualquier presión hostil sobre uno de ellos implicaría a su líder máximo en la disputa. Tampoco los llamados Estados "neutrales" o "no alineados" ofrecen un blanco más atractivo; la neutralidad en la guerra fría es una condición cuidadosamente concebida que existe sólo debido a que los dirigentes de los bloques principales están dispuestos a tolerarla. Cualquier intento por parte de uno de los bandos, la guerra fría en el sentido de ejercer coacción militar sobre algún neutral, casi siempre implicaría también al bloque opuesto y de nuevo se polarizaría la situación militar.

Si el equilibrio de terror inhibe a los gigantes de la guerra fría, también inhibe a los Estados menores, aunque esto es menos evidente. Ninguno de los dirigentes de las potencias nucleares puede contemplar con tranquilidad el inicio de una guerra en cualquier parte del mundo. Ambos encuentran un denominador común en la negación a las pequeñas potencias de lo mismo que les es vedado a ellas la capacidad de arribar a decisiones mediante la violencia. Las razones que aducen por preferir la paz son las mismas que rigen su confrontación directa: una guerra que no puede ganarse, o, en líneas más precisas, una guerra en la cual la perspectiva de una victoria real es remota y difícil de vislumbrar, carece de valor. Una guerra pequeña muy bien puede extenderse, representando para una o para ambas potencias un riesgo imponente a cambio de la posibilidad de una ganancia ínfima. Ambas prefieren mantener tapada la caldera de combate y exponerse a riesgos en otros sectores. Por lo tanto puede decirse que las armas modernas algunos de cuyos efectos analizaremos en un momento, al menos mientras están distribuidas tan estrictamente como hoy, son medios indeseables para librar una guerra pero asombrosamente eficaces para prevenirla.

LA DECRECIENTE CREDIBILIDAD DE LA FUERZA MILITAR

El equilibrio de terror no sólo hace que la guerra deje de ser pertinente a consideraciones de política, sino que también priva al poder militar de gran parte de su credibilidad como técnica de coacción o persuasión en el curso regular de la confrontación de políticas. Hoy en día se reconoce que la credibilidad de la amenaza de violencia como instrumento de política no existe más que en función parcial de la magnitud de la amenaza; de importancia mayor aún en el presente es la posibilidad de que se torne real. La mera enormidad de las amenazas actuales, al menos de las manifestadas por los estados nucleares, es muchísimo mayor que en cualquier época anterior de la historia. No obstante, el impacto que produce en los asuntos mundiales es casi insignificante, ya que hemos visto cuan improbable es que el Estado amenazante haga valer su amenaza.

En todo momento presenciamos las consecuencias de lo que antecede. Las amenazas de sucesos horribles, ya sean veladas o patentes, que formulan los Estados nucleares contra sus oponentes menores se dejan a un lado como fanfarrias sin fundamento y por costumbre se ignoran. Aún entre las potencias no nucleares, donde uno podría suponer que los cálculos más tradicionales todavía regirían, la variedad de restricciones que operan en el mundo de hoy invalidan las superioridades militares otrora dominantes. La amplia funcionalidad de la acción militar de hoy parecería ser verdaderamente bipolar y consistir de guerra total en un extremo y parálisis militar en el otro. De la zona intermedia de degradaciones de fuerza, en un tiempo superabundante, queda muy poco o nada. Tampoco la amenaza de destrucción nuclear es de gran utilidad en consideraciones de política, inclusive si la formula seriamente un gobierno temario. La magnitud de la amenaza en sí, tan fuera de proporción relativa a cualquier propósito de política racional, le resta todo su efecto.

EL TERMINO DEL STATUS

La desapareciente credibilidad del poder militar también ha corroído (aunque debe notarse que no ha eliminado enteramente) el sistema de estatuto que por tanto tiempo reguló las relaciones entre los Estados. La antigua y fácil clasificación de los Estados en categorías de rango y privilegio, basada en sus capacidades militares respectivas, se ha invalidado considerablemente. Una gran

potencia no puede disfrutar la deferencia que la correspondía en otros tiempos si no puede actuar en la forma en que se esperaba actuaran las grandes potencias antiguamente. Esto ha resultado en un sentido nuevo y potencialmente devastador de lo que podríamos llamar igualamiento internacional, que se ha extendido ampliamente desde que el equilibrio de terror comenzó a ejercer su influencia.

Los Estados de todos los niveles de poder militar se enfrentan hoy en día con base, a priori, en una igualdad de Status considerable. Cualquiera que sea la deferencia o el privilegio de que goce cada uno en una relación dada es función de la situación específica y de sus respectivas capacidades, y no puede inferirse con anterioridad de características generales o de la imagen que el Estado tenga de sí mismo. La esencia del sistema de Status o de clase es una estratificación fija de grupos, y la capacidad militar por mucho tiempo hizo las veces de factor determinante del nivel que ocupaba un estado. Todavía no ha surgido un criterio de rango de aceptación universal que reemplace al poder militar, y el sistema social internacional, por consiguiente, es más fluido y menos estructural hoy en día de lo que jamás había sido desde su concepción. No hay "líderes" aceptados ni "círculo interno" de potencias dominantes que determinen las tendencias de la política mundial -- excepto en la medida en que los Estados nucleares pueden mantener la atención fija en sí mismos en virtud de la terrible capacidad destructiva que controlan.

LA UTILIDAD PRESENTE DE LA FUERZA MILITAR

¿Estamos discutiendo entonces que la fuerza militar y la institución del conflicto armado organizado han perdido toda importancia en relación con la política mundial contemporánea? En estrictos términos conceptuales, hay una fuerte tentación a sustentar precisamente esa posición, pero una ojeada al mundo de la realidad sugiere que en un número limitado de casos especiales el poder militar retiene gran parte de su capacidad de dictar una decisión. Presentando una breve relación de estas instancias, no sólo se mide la pertinencia de la guerra hoy en día sino también se bosquejan algunas de las características salientes del mundo político contemporáneo.

La primera situación en la cual la fuerza militar es útil en la actualidad es aquella en la que el líder de uno de los bloques principales en el mundo utiliza la fuerza armada para subyugar a un satélite rebelde o recalcitrante. El ejemplo clásico de esta situación fue la intervención soviética en Hungría en 1956. En tal caso, la rigidez de la posición internacional del bloque evita efectivamente la posibilidad de cualquier intento de penetración procedente del exterior, específicamente del otro bloque.

Una segunda situación, ilustrada por la invasión de India y la captura de Goa, territorio portugués allí enclavado, en 1961, ilustra la acción de un Estado anticolonial contra el remanente (por lo general pequeño y aislado) de un imperio colonial. Aquí el Estado militar cuenta con la protección de la ideología anticolonista y por lo tanto con un consenso considerable, formado previamente, que apoya su acción. Si esta empresa militar se efectúa rápida y completamente, la oposición y la resistencia crecen con tanta lentitud que toda la operación concluye antes de que pueda hacerse algo al respecto. Sin embargo, a menos que el movimiento sea rápido y se vea coronado de éxito, pueden surgir complicaciones internacionales que invalidarían su efecto.

En tercer lugar debemos mencionar la intervención en apoyo de un lado u otro en una guerra civil, la cual da lugar a lo que se llama hoy en día "guerra por apoderado". Esto no es más que la aplicación indirecta del poder militar, ya que la mayoría de los ejemplos de esta técnica se han confinado al abastecimiento de material de guerra y al apoyo económico y político más que al compromiso abierto del envío de tropas. Probablemente el ejemplo más conspicuo de este método fue el extensivo respaldo comunista a Corea del Norte durante la Guerra de Corea de 1950-53; se cumplió en este caso por la presencia de "voluntarios" de China roja que libraron gran parte de la batalla. Participaciones menos extremas en años recientes han incluido el apoyo chino-soviético al Viet Minh y al Viet Cong en la guerra civil de Vietnam, al Pathet Lao en Laos, al grupo de Antoine Gizenga en el Congo y a los rebeldes del FLN en Argelia. Estados Unidos ha respondido con la misma moneda en Vietnam, en Laos y en el Congo, y por mucho tiempo ha procurado otras ocasiones de aplicar su poder militar en este modo.

Sin embargo, y lo que es más importante aún, la experiencia moderna ha indicado claramente que sólo grupos de pequeños Estados actuando bajo la autoridad que les confiere las Naciones Unidas pueden utilizar segura y patentemente el poder militar para obtener decisiones de índole política. Las dos aplicaciones más exitosas del poder militar al problema de obtener una decisión política ha sido las intervenciones de las Naciones Unidas en la Zona del Canal de Suez en 1956 y en la crisis del Congo en 1960. En ambos casos, el carácter colectivo de la acción, el hecho de que los estados involucrados eran relativamente pequeños y débiles (y por lo tanto no perturbaban el orden general) y el clima general de desinterés evocado por la combinación de las pequeñas potencias y las Naciones Unidas, contribuyeron directamente al cumplimiento de la misión militar y al logro de su meta política. En Suez la FENU no entró en combate; en el Congo, la fuerza se destinó a operaciones directas y exitosas (pero sumamente limitadas contra el régimen separatista de la provincia de Katanga). No obstante, sea por el mero hecho de su presencia o por una victoria en el campo de batalla, la fuerza militar de las Naciones Unidas se ha mostrado capaz de decidir empleando medios militares.

Sin embargo, a no ser en estos pocos casos, el alcance de la efectividad de la acción militar de hoy es notablemente reducido, además, todos estos casos son tan especiales y tanto el producto de circunstancias accidentales y epicéntricas que no permiten arribar a conclusiones importantes con absoluta certeza. El problema de relacionar la capacidad militar contemporánea con los objetivos de política exterior aún desafía la solución y promete continuar haciéndolo hasta que los peritos militares y los dirigentes políticos por igual aprendan más acerca de las derivaciones de la tecnología moderna aplicada a la guerra.

NUEVAS DOCTRINAS Y EL DILEMA MILITAR

No debemos suponer que los expertos militares hayan quedado paralizados por la sorpresa ante el efecto masivo que la nueva tecnología de la guerra ha tenido sobre su profesión. Por el contrario, en todos los países, analistas militares y civiles han estado dedicando grandes esfuerzos a fin de ponerse al día con las condiciones drásticamente cambiadas de la guerra. De esta iniciativa ha surgido una serie de nuevas doctrinas y conceptos que cubren una vasta gama de situaciones, todas similares en su objetivo

de desarrollar una base intelectual para la guerra en el mundo moderno.

LA IMPORTANCIA DE LA DOCTRINA MILITAR

El alcance de la guerra moderna es tan amplio, y sus instrumentos tan complejos, que sería imposible conducir una campaña sin una doctrina que gobierne el proceso militar. En primer lugar, una doctrina militar define una serie de premisas acerca de la naturaleza y las condiciones de combate, así como sobre los cálculos que controlan su iniciación, su prosecución y su terminación. En segundo lugar, la doctrina militar resuelve por adelantado los difíciles dilemas inherentes a las operaciones en el campo de batalla: la importancia relativa de conservar el material de guerra, en comparación con la protección de las vidas humanas, los papeles respectivos de posición y de maniobra, el concepto de "potencia de fuego" comparado con el de ocupación de territorio, y así sucesivamente. La doctrina militar, al desarrollar una estructura mental dentro de la cual se pueden tomar las decisiones operacionales, reduce la tarea de los comandantes modernos a un tamaño viable.

Evidentemente, la doctrina militar ocupa un lugar central en la capacidad de juicio de un estado. Como eso gobierna la estructura de la maquinaria militar, así como los principios que afectarán su empleo, y el punto de vista y orientación profesional de su cuerpo de oficiales, la doctrina es uno de los filtros a través de los cuales el potencial militar crudo debe pasar antes de que una evaluación adecuada pueda ser hecha, acerca de la verdadera capacidad militar de una nación. La doctrina militar norteamericana, por ejemplo, siempre ha señalado el fuego y la maniobra como los ingredientes de la victoria, y siempre ha mantenido el punto de vista de que la ofensiva es menos costosa y más productiva, en lo que a resultados se refiere, que una posición defensiva. Siempre se ha tenido en mente, como objetivo primordial, el preservar las vidas humanas antes que el material de guerra. El mantenimiento de una fuerza, capaz de luchar y lista para la lucha, es otra norma de la ideología militar norteamericana. Estos principios contrastan, por ejemplo, con el nivel relativamente bajo que el pensamiento militar chino atribuye a la protección de la vida, y con el énfasis puesto en las tácticas de pequeños grupos de irregulares, desarrolladas por Mao Tse-tung. La doctrina rusa subraya la potencia de fuego en masa y da menos

énfasis a la maniobra y a la movilidad. Todas estas consideraciones, cuyas analogías pueden ser encontradas en las doctrinas militares de todos los estados, tienen un efecto significativo sobre la manera como las fuerzas armadas de la nación son formadas y utilizadas. Esas consideraciones son de importancia, tanto para el planificador de la política exterior que contempla una acción militar, como para el estadista que valora el potencial de otro estado.

LA CRISIS DOCTRINAL: ¿ES ESTA UNA NUEVA ERA?

La gran crisis que hoy encaran los estudiantes de la doctrina militar es aquella que involucra un cálculo de impacto de la nueva tecnología sobre los principios clásicos de la guerra. ¿Es que acaso estas normas de estrategia y de táctica, creadas a través de los siglos y que han absorbido exitosamente los adelantos tecnológicos primarios, desde el arco y la flecha hasta el tanque, la bomba aérea blockbuster que arrasaba una manzana entera, la técnica de "envolvimiento vertical" por tropas aerotransportadas, aún son aplicables en esta era de ojivas termonucleares de combate en los cohetes balísticos intercontinentales? Hay una escuela de pensamiento que argumenta que los cambios en la guerra moderna son enteramente cuantitativos y no cualitativos, y que las doctrinas históricas de la guerra sólo necesitan adaptarse a estas nuevas condiciones. Otro grupo dice que los armamentos modernos han abierto una brecha en los parámetros de la guerra y que conceptos enteramente nuevos se hacen necesarios antes de que el hombre pueda explotar eficazmente este objetivo de capacidad aún sin probar.

Los tradicionalistas hablan de que los nuevos instrumentos de guerra no son otra cosa que versiones más avanzadas de los antiguos tipos clásicos. Una bomba termonuclear posee el potencial explosivo de cincuenta millones de toneladas de dinamita; aún siendo ésta una cifra aterradora, la comparación también sugiere que por medios tradicionales sería posible duplicar la explosión de una bomba de hidrógeno. Los proyectiles no son más que sistemas mejorados de descarga; toda la historia de la guerra refleja un avance gradual en las técnicas de balística, desde el soldado que caminaba llevando su lanza, hasta el carabinero, el soldado de caballería, el tanquero, el piloto de avión, y ahora el técnico en proyectiles dirigidos. Cada adelanto, aunque no elimina completamente el elemento humano, ha involucrado un incremento, tanto en

la velocidad, así como en la confianza en el sistema balístico de lanzamiento de un proyectil contra su objetivo. Por lo tanto, agregan, no hay diferencia de conceptos entre las doctrinas de las legiones de César y las de los escuadrones contemporáneos de proyectiles balísticos intercontinentales y los principios son idénticos y solamente los detalles técnicos de movilización y empleo del potencial humano y del material de guerra han cambiado. Por consiguiente, los únicos cambios habidos entre las guerras de ayer y las de hoy son los detalles.

La posición opuesta se basa en la creencia de que la capacidad destructiva, tal como la de las bombas de hidrógeno y los sistemas de lanzamiento de 9,000 millas de alcance, y de velocidad varias veces la del sonido, han hecho una parodia de las antiguas doctrinas de guerra. No solamente las armas modernas han puesto en peligro la supervivencia de los sistemas políticos que en teoría dichas armas han de regularizar, sino que también han hecho de la guerra una cruel decepción y una fórmula para el holocausto.

Los defensores de nuevas doctrinas marchan en dos direcciones distintas, partiendo de esta premisa básica. Hay una escuela que argumenta que una nueva teoría de guerra total debe ser desarrollada, fundamentada en principios distintos a aquellos de práctica histórica y haciendo énfasis en las principales características de las nuevas armas: capacidad destructiva y rapidez en el lanzamiento. El otro grupo sostiene que la guerra ha pasado a ser obsoleta y que la misión militar principal del futuro es la de evitar cualquier repetición de combate y no la de ganar una guerra, si es que ésta ha de estallar.

La disputa doctrinal sigue su lucha, y los estadistas permanecen suspendidos entre los extremos de la pasividad y la temeridad, mientras que los expertos arguyen. Parece haber poca probabilidad de que un hacedor de política, normalmente prudente, haya de tomar el riesgo intrínseco de la guerra moderna hasta que no haya resuelto a satisfacción propia el dilema doctrinal. Mientras los especialistas militares continúen haciendo más hondas las brechas existentes entre las distintas escuelas, en vez de minimizarlas, el uso de la fuerza armada, sobre una base organizada, por una de las principales naciones, sigue siendo solamente una posibilidad remota.

DOCTRINA DE GUERRA TOTAL: DISUASION

Una de las doctrinas más en uso en la nueva era militar es aquélla de la disuasión. Por disuasión se sobreentiende la capacidad de las armas modernas para convencer a otro estado de que no debe comenzar una guerra. Por supuesto, esta noción siempre ha sido parte del pensamiento militar, pero las cualidades peculiares de las nuevas técnicas hacen que la disuasión sea más significativa que nunca.

Mucha importancia se ha dado a las ramificaciones de la misión disuasiva de los establecimientos militares modernos. Por lo menos en Estados Unidos de América, dos teorías rivales acerca de la disuasión han sido proclamadas. Una, llamada la "disuasión finita", sostiene que la capacidad de represalia de una nación debe ser incrementada hasta el punto de que el enemigo, indiferente de los daños causados por un ataque inicial, recibiera en cambio, inmediatamente, una cantidad inaceptable de daños en sus ciudades, en su capacidad industrial y en sus centros mayores de población. La llamada teoría de "destrucción de ciudades" ha encontrado oposición en el concepto de "contrafuerza", que basa la disuasión en el desarrollo de una capacidad de destrucción suficientemente bien dirigida e inteligentemente apuntada para destruir la capacidad militar del enemigo, dejando sus ciudades y su población relativamente intactas. En la práctica, todos los estados con suficiente capacidad productiva han tratado de regirse por una política que continen ambos puntos de vista.

La disuasión es la misión para la cual -- tal como ya lo hemos dicho -- son muy apropiadas las armas modernas. Su efecto incierto y sin distinciones, y el hecho de que la "nueva generación" de armamentos nunca ha sido usada en combate, hace que los estadistas sean extremadamente cautelosos y susceptibles de ser disuadidos. Es paradójico que tan refinada y exacta tecnología militar haya probado ser más apropiada para hacer que la guerra sea un juego insensato que para ganar esa guerra.

DOCTRINAS DE LA GUERRA TOTAL: NATURALEZA DE LA REACCION

La cuestión de la naturaleza de la actitud de una nación acerca de una provocación político-militar, es parte del concepto de disuasión, pero también es un problema doctrinal. Al igual que en la disuasión, diferentes enfoques han sido desarrollados

para esta cuestión. Debemos analizar directamente la forma como la controversia ha sido llevada a cabo en Estados Unidos de América, aunque la mayor parte de los grandes países también está afectada por este problema.

Una escuela de pensamiento es aquella que predica la "reacción instantánea", mejor conocida con el nombre de "represalia masiva". Los norteamericanos que respaldan este argumento sostienen que cualquier conflicto armado entre la Unión Soviética y Estados Unidos inevitablemente se convertirían en una guerra total, y han pedido que cualquier ventaja estratégica que radique en el primer ataque debe ser mantenida por Estados Unidos. Por consiguiente, su teoría de reacción es que en el momento en que una provocación soviética sobrepase los límites de la tolerancia, todo el peso de la capacidad nuclear norteamericana debe ser desencadenado sobre el espectro total de objetivos existentes en la Unión Soviética. Esta doctrina, según insisten quienes la respaldan, no solamente asegura una base óptima para aceptar la guerra total, sino que también contribuye enormemente a la eficacia de los dispositivos de disuasión. Ningún agresor, seguro de que una guerra total resultaría de una provocación intolerable, se arriesgaría a romper una línea de tolerancia ya reconocida como indefinida.

La posición contradictoria fue identificada originalmente con las doctrinas de la guerra limitada que examinaremos en una sección posterior. No obstante, más recientemente ha sido desarrollada una posición más moderna, conocida generalmente como "reacción flexible". Su exposición razonada básica es de que Estados Unidos no debería comprometerse en un conflicto o reacción completa inmediata a una provocación, sino que debería permitirse a sí mismo una "pausa para una decisión" antes de entrar en acción y luego reaccionar solamente a un nivel adecuado para neutralizar la amenaza inmediata. De esta manera la responsabilidad en el escalamiento del conflicto recaería sobre el enemigo, y Estados Unidos quedaría libre del peligro de ser acusado de comenzar una guerra total innecesaria.

La política norteamericana, durante largo tiempo comprometida oficialmente a la reacción instantánea, ha sido recientemente cambiada hacia una versión de reacción flexible. Esto ha sido ampliamente aclamado como una reparación doctrinal básica, pero es digno

de mención el hecho de que Estados Unidos todavía mantiene abiertamente el derecho de iniciar una guerra nuclear en caso de una provocación intolerable no nuclear por parte de la Unión Soviética. Con esa estipulación adherida a la doctrina, la diferencia entre las políticas pasadas y las presentes no es muy grande.

DOCTRINAS DE UNA GUERRA TOTAL: "PRIMER GOLPE" O "SEGUNDO GOLPE"

Otro tema doctrinal de gran importancia es el de los méritos relativos del primer golpe, en contraste con la posición de represalia, o "segundo golpe". En general, se concede que aún no existe una defensa segura contra un ataque nuclear y que sólo la represalia puede disuadir. El problema doctrinal radica en si una nación puede o no adoptar, en vista de esa situación peligrosa, una estrategia de segundo golpe.

Naturalmente, Estados Unidos de América ha hecho eso, y durante largo tiempo ha habido una intensa controversia sobre si esa decisión era o no una decisión sabia. Los que se oponen a la disposición norteamericana de "dar al enemigo el primer golpe" arguyen que la posibilidad existe de que el enemigo pueda, en un solo asalto, estropear, ya sea la voluntad combativa de la nación o su capacidad de represalia; eso, dicen ellos, es un riesgo demasiado grande a tomarse y piden con urgencia una doctrina norteamericana revisada que permita a Estados Unidos ser el primero en lanzar un golpe, previa o preventivamente. Por otro lado, los defensores de la posición ya establecida por Estados Unidos, señalan la vulnerabilidad cada vez mayor de los sistemas de armas de represalia que Estados Unidos está desarrollando -- tales como la flota de submarinos nucleares con proyectiles Polaris -- y arguyen que cualquier cambio en la doctrina norteamericana sería considerado por el Bloque Comunista como un paso hacia una doctrina provocativa. Para una nación de status quo, tal como Estados Unidos, el argumento del primer golpe resulta muy cruel. Estratégicamente, Estados Unidos está más interesado en la disuasión que en comenzar una guerra; tiene que mantener, por consiguiente, una gran capacidad de represalia y, a la vez, evitar el aumento de la tensión y la probabilidad de una guerra. Sin embargo, si la disuasión falla; debe estar capacitado para ganar la guerra que se le ha impuesto, y no puede atreverse a renunciar la ventaja del primer golpe. La estrategia norteamericana del segundo golpe, o ataque, es más un concepto optimista sobre las probabilidades de disuasión con éxito, que una teoría de hacer racional una guerra total.

DOCTRINAS DE LA GUERRA TOTAL: DEFENSA Y SUPERVIVENCIA

Los cálculos del número de bajas que resultarían de un ataque nuclear contra un estado no pueden ser sino conjeturas, puesto que nadie sabe a ciencia cierta lo que podría suceder; sin embargo, todos esos cálculos son muy altos. El costo prohibitivo en vidas humanas ha producido un considerable esfuerzo doctrinal en las áreas de defensa pasiva con respecto a un ataque nuclear y las probabilidades de supervivencia nacional después de sufrir un ataque en grande escala.

Las discusiones giran alrededor de dos puntos de mayor importancia. Uno se relaciona con las medidas de defensa que las poblaciones civiles deben adoptar, incluyendo evacuación, refugios, instalaciones subterráneas permanentes, protección contra la radiación, y así sucesivamente. Todo el asunto adolece de una serie de dificultades prácticas y conceptuales. No hay experiencia confiable sobre la cual basarse; es debatible el grado hasta el cual los teóricos y funcionarios han sido persuadidos de la utilidad de las medidas que ellos recomiendan, y tanto el fatalismo del pueblo, como la apatía general, reflejan una profunda convicción de que la iniciación de una guerra nuclear es, simplemente, el fin de todo. Ninguna de las grandes potencias ha hecho un estudio profundo en el campo de la defensa pasiva.

De igual manera, los teóricos de la recuperación tienen muy pocas pruebas para apoyar sus dogmas. Su criterio acostumbrado es con qué rapidez puede esperarse que el estado atacado restaure sus plantas de producción a los mismos niveles previos al ataque, y los cálculos varían, no solamente de acuerdo con el optimismo del analista en cada caso, sino también como reacción a las exigencias políticas del momento. Sólo algunos de los estudiantes de la materia se han dedicado a la fase de la reacción humana a un ataque destructivo y han investigado hasta qué punto un grupo de sobrevivientes maltrechos estaría deseoso de continuar realizando las tareas públicas de reconstrucción a ellos encomendadas después de que sus vidas privadas hayan sido destruidas. Existe una creencia general, por ejemplo, de que el primer resultado de un holocausto nuclear sería la destrucción de la democracia política y de la libertad individual. ¿Cómo podría una población acostumbrada a una sociedad abierta responder a la imposición de un régimen autoritario en medio de ruinas humeantes y muertes en masa?

Los problemas de defensa, supervivencia y reconstrucción no han recibido todavía su formulación doctrinal definitiva. Los estudiantes seguirán luchando con esos problemas, puesto que en el sentido más simple son inevitables, mientras haya la posibilidad de una guerra total. Hasta que dichos problemas sean solucionados, el inicio de una guerra total seguirá siendo un riesgo horrible, de dimensiones incalculables.

DOCTRINAS DE GUERRA LIMITADA: "GUERRA CONVENCIONAL"

En las últimas hemos analizado las doctrinas avanzadas y desarrolladas por los teóricos de la guerra total. Existen sin embargo, otras posiciones doctrinales, desarrolladas por analizadores, que desafían la destrucción omnimoda de un completo conflicto nuclear y que sostienen que bajo la sombrilla del balance de terror y de disuasión recíproca aún queda lugar para la guerra políticamente apropiada, que es menos que total. Esto es de la incumbencia de los teóricos de la guerra limitada.

Las doctrinas de la guerra limitada aceptan y se ciñen a las implicaciones disuasivas de los absolutos nucleares, pero ponen en tela de juicio su efecto universal. Los que se adhieren a esta posición que lo único que las armas nucleares pueden disuadir es un ataque nuclear, pero que -- con palabras fuertes hacia lo contrario -- ninguna nación lanzará jamás un ataque general como respuesta a una provocación relativamente pequeña. La tesis de la guerra limitada sostiene que los desafíos subnucleares y que los conflictos resultantes pueden ser llevados a una decisión política, sin la necesidad de escalar hasta llegar a una conflagración apocalíptica. La formulación más común de la posición de guerra limitada es hecha en términos de la llamada "guerra convencional", o sea, la guerra con explosivos de alta potencia, en vez de armas nucleares o, al menos con los llamados conos nucleares "tácticos" de combate, con rendimiento de medio kilotón. El argumento se desarrolla a lo largo de líneas que sugieren que el balance de la disuasión es absoluto y que los cálculos militares convencionales y tradicionales pueden llevarse a cabo casi como si las armas nucleares nunca hubieran sido inventadas. Este argumento tiene su atractivo obvio y natural para los pensadores militares con mentes tradicionales y, en particular, para las ramas del servicio -- tales como las fuerzas terrestres del ejército -- las cuales temen el eventual desplazamiento a causa de estos armamentos modernos.

Los guerreros convencionales en el mundo occidental han presentado su caso con mucha inteligencia y determinación, pero la línea soviética no ha sido muy favorable a su posición. Recientes pronunciamientos soviéticos han sugerido que Moscú Oeste tendría un escalamiento rápido hasta llegar a un intercambio nuclear total y que las doctrinas militares convencionales no pueden proveer una exposición razonada para tal conflicto. Prevalece la posibilidad, claro está, de que esta posición soviética es parte de la estrategia de disuación de Moscú, y que quizás los teóricos de la guerra limitada estén en lo cierto. Sin embargo, al encarar tales amenazas, pocos son los líderes occidentales que desean jugar su supervivencia a costo de su habilidad para evitar que una discordia abierta con Moscú se convierta en una guerra total.

La teoría convencional de la guerra adolescente de dos inhibiciones prácticas. En primer lugar, la tarea de desarrollar una situación apropiada a fin de poner a prueba su validez, ha demostrado ser extremadamente difícil, no obstante lo convincente de su retórica, ninguna doctrina tiene utilidad funcional a menos que sea aplicable, en el mundo real, sobre una base de costo-riesgo que sea aceptable. Segundo, los anales del período de guerra fría indican que el Oeste puede enfrentarse a los comunistas en el campo de batalla sin necesidad de que la guerra se vuelva total; esa fue la experiencia en Corea; es la experiencia en Viet Nam, y en algunos otros puntos críticos. Pero el mantenimiento de una guerra entre dos potencias nucleares a un nivel subnuclear puede ser llevado a cabo solamente a costo de abandonar la posibilidad de una victoria política. Esta lección la hemos aprendido en Corea y en otros lugares. Puesto que la guerra limitada solamente parece factible en los casos en que se permita su deterioro hasta un estancamiento, es difícil ver porqué tal guerra podría ganarse la simpatía de los estadistas con mentes dirigidas hacia el éxito.

DOCTRINAS DE UNA GUERRA LIMITADA: GUERRA DE GUERRILLAS

Una segunda línea de ataque de los teóricos de la guerra limitada está representada hoy día por las doctrinas de la guerra de guerrillas y otras tácticas irregulares y paramilitares (en Estados Unidos algunas veces se le llama "contrinsurrección"). Si una guerra limitada convencional entraña demasiados riesgos, entonces las técnicas paramilitares pueden proveer una manera

segura y útil que permita aplicar la fuerza a fin de lograr los fines políticos.

Las teorías modernas de la guerra de guerrillas son producto del pensamiento comunista. El tratado más ampliamente leído sobre la materia, hoy día, fue escrito por Mao Tse-tung */. El éxito evidente de los grupos de acción comunistas, al usar tácticas de guerrilla en el sureste de Asia y otros sitios de tensión, han despertado mucho interés en el Oeste a medida que la disuasión nuclear y los riesgos de guerra convencional han ido cerrando los caminos más conocidos para el uso de la potencia militar. Los principios de la acción de pequeños grupos, formaciones irregulares, tácticas de golpear y correr, y una guerra de desgaste a largo plazo, han pasado a ser aspectos familiares para los analistas militares del Oeste.

Sin embargo, el entusiasmo actual acerca de las técnicas paramilitares no deben cegar a los pensadores militares al hecho central de que la guerra de guerrillas no es una técnica de guerra en absoluto, sino más bien una técnica de revolución. Es un procedimiento político y no un procedimiento militar. Esto en gran variedad de condiciones, sino solamente en aquellas situaciones especiales en que significa que no es una forma de estrategia aplicable bajo los ingredientes básicos están presentes: una población alejada de su gobierno y víctima de un desafecto general, y un gobierno que carece, tanto de la energía, como de la eficiencia necesarias para encarar la amenaza guerrillera y las condiciones socio-económicas-políticas que produjeron la revolución en sí. Como tal, es de limitada importancia para aquellos estados, incluyendo a la mayoría de los líderes del bloque occidental, cuyo interés está menos en cambiar de gobierno y promover revoluciones, que en estabilizar y armonizar relaciones. La actividad contraguerrillera -- estragégicamente una doctrina de defensa más bien que de ataque -- posee una dimensión militar incuestionable, pero así como el problema guerrillero tiene sus raíces en la inquietud social, así las campañas contra-guerrilleras deben basarse inicialmente en la reforma social y en el uso de operaciones militares solamente como un último esfuerzo y no como su centro ideológico y operativo.

*/ Samuel B. Griffith, "Mao Tse-tung y la Guerra de Guerrillas", publicado por Frederick A. Praeger, Nueva York, 1961.

INTELIGENCIA ESTRATEGICA

CAPITULO PRIMERO

INTELIGENCIA ESTRATEGICA GENERAL

Concepto. - Encuadramiento conceptual de las actividades de inteligencia. - Necesidades que satisface la inteligencia estratégica. - Objetivos o ramas de la información y la inteligencia. - Necesidades de información. - Elementos esenciales de información. - Fuentes de información. - Ciclo de la inteligencia general, de Estado y Militar. - Medios de obtención informativa. Planificación informativa. - Organismos de inteligencia estratégica: Concepto. - Principios orgánicos fundamentales y principios aplicables a su funcionamiento. - Relación orgánica y técnica entre servicios de información. - Objetivos fundamentales para su funcionamiento. - Proceso de inteligencia. - Difusión o diseminación informativa de inteligencia.

CONCEPTO

La Inteligencia Estratégica se caracteriza por tratarse de una actividad humana, técnica y especializada, desde el punto de vista de las tareas que se cumplen y de los resultados que la misma pueda brindar.

Es una actividad humana sujeta a las posibilidades, a la dedicación y las pasiones del hombre, a su capacidad e idoneidad, puesto que es el hombre quien las orienta, las conduce y las realiza.

Es un trabajo técnico, dado que la actividad informativa, particularmente en su más alto nivel, responde a ciertas normas que si bien elásticas, deben ser permanentemente tenidas en cuenta para lograr la finalidad y la seriedad que debe caracterizarla

Por último, es tarea especializada que impone la necesidad de ser indispensablemente orientada y conducida por especialistas y, dentro de ella, por otra parte, en algunos casos resulta imperiosa la participación de expertos en los distintos aspectos específicos de la vida del Estado, como pueden ser economistas, sociólogos, juristas, técnicos, etc.

En general, en toda actividad informativa, las características que como tal le son propias, su conducción, la materialización de la Inteligencia y la diseminación de las informaciones, representan un trabajo constante, responsable y dinámico, en ningún caso estático, simplemente burocrático o improvisado. La tarea debe ser siempre planificada y ejecutada en oportunidad, dado que una información tardía es tan inútil, como peligrosa la falta de seriedad y de responsabilidad. Por otra parte, la información tardía es semejante a la falta de información.

Si esto podemos afirmar para el caso de las actividades informativas en general, su importancia reviste especial trascendencia cuando se deben cumplir dentro del marco de la Inteligencia Estratégica que debe servir las necesidades informativas de la Conducción suprema de la Nación o a la superior de las Fuerzas Armadas.

Toda actividad informativa sirve a una necesidad de conducción determinada, ya sea ésta de carácter militar o de Estado y consiste particularmente en informar o en producir inteligencias de informaciones reunidas, es decir, obtener informaciones, datos, noticias, antecedentes, etc., y someterlos a un proceso de análisis fundado en conocimientos especializados y técnicos, que se asienten en apreciaciones de verdad, para poder cumplir con eficacia la finalidad de la tarea, cual es, como se ha dicho inicialmente, servir a la conducción de que depende.

En el marco de Inteligencia Estratégica la actividad informativa requiere además intensidad, puesto que debe haber continuidad en ella para que sus resultados sean realmente efectivos y oportunos; flexibilidad, dado que para cada caso será indispensable una cierta elasticidad que posibilite la correlación con otros hechos, única forma de abarcar un amplio campo de interpretaciones como pueden ser las que surgen para satisfacer necesidades de la más alta conducción; finalmente, se requiere coordinación en el esfuerzo que debe cumplir toda la comunidad informativa, es decir, todos los medios y servicios de la especialidad que actúen en el campo de las informaciones.

Cuando se cumplen tales actividades en el marco superior, las mismas tienen fundamentalmente dos limitaciones, la primera de carácter legal y la segunda de tipo presupuestario.

Las limitaciones de carácter legal son típicas de los Estados llamados democráticos en los que la legislación en su característica liberalidad evita generalmente dar a los servicios de inteligencia y a la seguridad nacional todos los recaudos que le son indispensables a veces para el cumplimiento más efectivo de sus misiones; otra cosa ocurre normalmente en los Estados autoritarios.

Las limitaciones de tipo presupuestario son las más comunes en los pequeños y medianos países. No ocurre así en las grandes potencias, a tal punto que se estima que los actuales presupuestos para los servicios de inteligencia de los dos más grandes y poderosos países del mundo actual, resulta ser de mayor monto que lo que representa el actual presupuesto nacional argentino.

Finalmente podemos agregar que a nivel del trabajo de Inteligencia Estratégica se impone la necesidad de que se den las siguientes condiciones especiales:

a) Estructuración orgánica adecuada a toda la comunidad informativa, estableciéndose debidamente la centralización y coordinación de las actividades.

b) Una permanente realización de estudios y planificaciones que determinen la ejecución de las mismas en base a una eficaz conducción.

Al respecto recordaremos a Sherman Kent cuando en su libro Inteligencia Estratégica nos dice en definitiva que toda acción informativa requiere por igual CONOCIMIENTO y ORGANIZACION, estableciendo así la finalidad de todo organismo de inteligencia, cual es la de saber y conocer, así como la imperiosa necesidad de organizar las actividades para el logro de esa finalidad.

Para terminar de afirmar un primer concepto sobre Inteligencia Estratégica General debemos hacer mención aunque brevemente a los antecedentes de las actividades informativas.

En tal sentido se impone recordar que desde que surgió la necesidad de materializar la realización de una conducción fue

menester el conocimiento de todo aquello que podía representar una dificultad o una limitación para esa conducción.

Resultó así siempre la obtención informativa de un elemento indispensable o una etapa previa a la determinación de una forma de ejecución de la conducción. En nuestra misma historia patria tenemos ejemplos dignos de mención, y para citar un caso recordaremos la importancia que asignó a la obtención de informaciones el Gran Capitán de los Andes durante la preparación y organización del Ejército Libertador y en la realización de sus operaciones militares.

Cataldi en "La Doctrina de Guerra" cita a SUNTZU que, 500 a. A.C. dijo: "lo que habilita al soberano prudente y al buen general a emprender, conquistar y lograr lo que está más allá del común de los hombres, es el conocimiento anticipado".

Encuadramiento conceptual de las actividades de Inteligencia

Para clasificar las actividades informativas, debemos considerar particularmente tres aspectos fundamentales: a) La profundidad en que las mismas se cumplen respecto al propio país; b) Las características propias y que ellas presentan en su ejecución; c) La conducción a la que tales actividades sirven, cualquiera sea el nivel en que se desarrollan.

Al realizar tal clasificación agruparemos las expresadas actividades de la siguiente manera:

a) Por la profundidad en que se cumplen las tareas informativas respecto al propio país, las mismas pueden ser de carácter EXTERNO o INTERNO, según se desarrollen dentro de los límites del propio territorio nacional o en el de los estados que interesan;

b) Por las características particulares que le son propias a tales actividades, pueden ser OFENSIVAS (obtención de información pública, espionaje, sabotaje, censura o acción psicológica ofensiva, etc.), y DEFENSIVAS (contrainteligencia pasiva, contrainteligencia, seguridad, contraespionaje, censura o acción psicológica defensiva, etc.);

c) Por la conducción a la que sirven pueden ellas ser de ESTADO o MILITAR y, en este último aspecto, podemos abarcar a las de carácter estratégico-militar y a las de combate.

En los escalones inferiores de las actividades informativas suelen cumplirse por separado algunas de ellas. En el escalón de la Inteligencia Estratégica podemos observar que abarca la totalidad de los agrupamientos mencionados, desde el momento que al servir a la conducción suprema de la nación se realiza inteligencia de Estado y militar al nivel estratégico, se cumplen en el propio territorio y en el de todos aquellos Estados de interés y las mismas se presentan involucrando aspectos de carácter ofensivo y defensivo según el caso.

Obsérvese que la única excepción es la actividad informativa de combate, que se cumple sólo en los escalones inferiores al del campo estratégico.

Cabe aclarar que se emplea comúnmente la denominación de INTELIGENCIA ESTRATEGICA o de DE ESTADO, en razón de que el nivel en que se cumple es el más alto, sirviéndose a las necesidades informativas de la conducción superior del Estado (Poder Ejecutivo, Ministerios Nacionales, Conducción Suprema de las FF.AA.) y no cabe un desdoblamiento en escalones inferiores de las tareas de información o inteligencia, como ocurre dentro del concepto de la Inteligencia particularmente militar o de Combate.

Hay autores que siguiendo estrictamente los conceptos de la Doctrina de Inteligencia de los EE.UU. de Norteamérica, al analizar las características que son propias de las actividades informativas, se refieren a la inteligencia interna denominándola de Estado y llamando inteligencia Estratégica exclusivamente a la de mayor nivel de carácter militar, que, a su vez, se proyecta sólo a lo externo.

Por las razones expuestas anteriormente y por las consideraciones que expresaremos después, siguiendo nuestra propia doctrina, o lo que es más, nuestra práctica y, enfocando a las actividades informativas y de inteligencia en un marco más amplio si se quiere, con el fin de posibilitar una interpretación más acabada de la teoría, nosotros insistiremos en nuestro punto de vista, involucrando en la denominación de inteligencia estratégica

a todo el trabajo informativo que sirve a necesidades de la conducción superior del Estado y de las fuerzas armadas.

Estableciendo así el encuadramiento general de la Inteligencia Estratégica o de Estado, con la finalidad de completar el concepto daremos a continuación las principales características de la misma:

a) La actividad y el análisis informativo se realiza en relación al escalón de mando que se sirve, es decir, que tal actividad y análisis presenta variantes de forma cuando sirve a la conducción suprema del Estado y cuando sirve a otros escalones de la conducción superior del mismo; se establece así una gradación y lo que resulte una INTELIGENCIA en los últimamente nombrados, será o tendrá posiblemente sólo carácter de información en el escalón superior. Esto ocurre en forma semejante en la actividad informativa de tipo militar, y lo que es inteligencia en el escalón División, puede ser simple información en el escalón Cuerpo de Ejército o Comando en Jefe.

El No. 1 del Reglamento Público R. In. A 1, nos dice: "La inteligencia será el conjunto de conclusiones extraídas de toda información que en cualquier aspecto se refiera al enemigo o zonas de interés". "Podrá tener una importancia inmediata o potencial". "La inteligencia se desarrollará permanentemente, teniendo o no contacto con el enemigo".

El No. 2 de dicho reglamento nos agrega: "La inteligencia nacional será el producto integrado de la inteligencia producida por las dependencias gubernamentales" 1/. Luego agrega "abarcará todos los amplios aspectos de la seguridad nacional y se usará para coordinar las actividades de la política nacional".

Por último el No. 4 del expresado reglamento especifica: "La Inteligencia Estratégica será el conjunto de conclusiones

1/ Se deja constancia que se hace cuestión respecto al concepto de "dependencia gubernamentales", por entenderse que la actividad de inteligencia sólo puede ser cumplida por organismos especializados y particularmente capacitados.

extraídas de toda información que trate del enemigo en los marcos nacionales, referidas a sus capacidades, probables cursos de acción y vulnerabilidades". "Servirá para adoptar medidas de defensa nacional y será la base para la conducción de las operaciones militares". Obsérvese que dicho reglamento llega así a determinar aspectos esenciales que hacen especialmente a la Inteligencia Estratégica Militar, que forma parte de la Inteligencia Estratégica o de Estado.

Para finalizar con el análisis de esta primera característica de la Inteligencia Estratégica o de Estado y teniendo en cuenta las transcripciones reglamentarias realizadas, se hace notar que, en síntesis, se destaca que dentro de la información militar se determina un escalonamiento de las actividades y se aclara que ocurre algo semejante, aunque en menor proporción por el nivel superior en que se desarrollan, dentro del marco del escalón superior de todos, es decir, en el de la Inteligencia Estratégica.

b) La información externa es más permanente, positiva y efectiva que la información interna. Cuando la información interna es cumplida exclusivamente en lo político, por ejemplo, puede llegar a desnaturalizar la seriedad de la técnica de carácter informativo (Estados comunistas, dictaduras en general).

c) La inteligencia Estratégica militar, según BALDWIN, constituye la primera línea defensiva en caso de conflicto.

d) La información y la inteligencia de Estado o Estratégica está subordinada en su alcance a las necesidades de la conducción superior, no obstante muchas veces tales actividades producen nuevos e inesperados horizontes a dicha conducción.

e) La información de estado o estratégica es, fundamentalmente, en su aspecto de obtención de información pública, de aplicación en un Servicio Exterior.

Finalmente y para completar las reflexiones realizadas sobre la inteligencia estratégica o de estado, diremos:

a) Todos los organismos de inteligencia que integran el Servicio de Informaciones del Estado (comunidad informativa nacional), en su esfera deben tener en cuenta que su éxito y rendimiento debe basarse en la más estrecha, leal y oportuna colaboración entre los mismos.

b) Los trabajos de informaciones deben, dentro de lo posible, adelantarse en sus estudios a los mismos acontecimientos que la información va deduciendo. Esto es posible por el conocimiento de la materia y la práctica constante de especialistas y expertos; es de trascendental importancia en el marco de la inteligencia estratégica, puesto que representa el más alto nivel de las tareas de información e inteligencia.

Necesidades que satisface la Inteligencia Estratégica

Para comprender debidamente cuáles son las necesidades que debe satisfacer la inteligencia estratégica, realizaremos previamente un breve análisis de los términos, con el objeto de llegar a definir los conceptos.

El No. 9 del R. Cond. 1 c. nos dice textualmente:

a) Estrategia general: Es el arte y ciencia de emplear el potencial integral de una nación para lograr los objetivos políticos.

b) Estrategia militar: Deriva y es parte de la estrategia general que consiste en emplear el poder militar, para lograr los objetivos políticos mediante la aplicación directa e indirecta de ese poder, tanto en la paz como en la guerra. Forman parte de ella la estrategia militar terrestre, la estrategia militar aérea y la estrategia militar naval.

Estableciendo de esa manera el concepto que se debe tener al hablarse de ESTRATEGIA, consideraremos ahora lo que se puede entender por INTELIGENCIA, CONDUCCION ESTRATEGICA e INTELIGENCIA ESTRATEGICA.

Por INTELIGENCIA entendemos al cuadro de informaciones que se completa con los elementos de juicio que se obtienen o deducen

y que sirve para satisfacer una necesidad o finalidad determinada de conducción.

Por CONDUCCION ESTRATEGICA consideramos a la conducción superior de todos los medios del potencial del estado, en sus dos aspectos fundamentales de: Conducción política superior del estado y conducción militar suprema de las FF.AA.

Concretados de tal manera los conceptos anteriores llegamos a la conclusión que INTELIGENCIA ESTRATEGICA puede ser definida como el Cuadro conjunto o parcial de informaciones e inteligencias obtenidas, para satisfacer necesidades de la conducción suprema de una nación.

En tal sentido cabría agregar que tal cuadro conjunto o parcial de informaciones e inteligencias tiene carácter permanente en la paz y en la guerra, abarcando las propias posibilidades y las de los Estados en estudio y que interesan.

Finalmente y antes de considerar especialmente el detalle de las principales necesidades que deben satisfacer la inteligencia Estratégica, citaremos el concepto expresado en el No. 7.003 del R. Cond. l C., que dice "La inteligencia estratégica procurará el conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades de naciones extranjeras y ambientes geográficos de interés que le sea requerido para la adopción de medidas destinadas a lograr una adecuada defensa nacional y para la conducción de las operaciones militares".

De todo lo expresado cabe deducir entonces que, en el marco de la inteligencia estratégica interesa, según el caso, el potencial del propio país, de estados aliados y amigos y/o neutrales y de naciones enemigas o circunstancialmente en oposición.

De todo lo anterior surge entonces que la inteligencia estratégica o de estado debe satisfacer, fundamentalmente, las necesidades informativas que se presenten a la conducción suprema de la nación para concretar:

a) Determinación de Objetivos Políticos, que como sabemos tienen como punto de partida a los Objetivos Nacionales.

b) Apreciación Estratégica, de la que surge la Resolución Estratégica.

c) Plan General de Defensa Nacional y sus Planes Contribuyentes.

d) Conducción General del Estado y sus Planes de Gobierno.

e) Conducción superior de las FF.AA.

f) Otros objetivos particulares de la conducción de Estado en su más alto nivel.

Objetivos o Ramas de la Información y la Inteligencia:

Constituyen la orientación general de la actividad informativa.

En el marco de lo estratégico y de estado exclusivamente, son objetivos de la actividad:

- Política, nacional e internacional.
- Económicos
- Sociológicos y demográficos
- Geográficos y climatológicos
- Científicos y culturales
- Tecnológicos
- Biográficos
- Geográficos y Geopolíticos, etc.

Por su parte, en el marco de lo estratégico-militar, constituirán para el caso particular de la fuerza Ejército, por ejemplo, las FF.AA. de los estados en estudio (Orden de Batalla, Organización, Instrucción, Movilización, Concentración, Armas, Materiales y equipos, Doctrina de guerra, Informaciones, Abastecimiento y problemas logísticos, otras fuerzas de acción cooperante, etc.) así como los aspectos políticos internacional e interno, potencial económico, comunicaciones y transportes y, todos los correspondientes a la información de estado mencionados anteriormente.

En el anexo No. 1 que sigue a continuación, se podrá observar todo lo expresado y se notará que al realizarse el agrupamiento de objetivos de información se ha destacado los correspondientes a los de la de estado y por separado a los de la información militar, determinándose entre estos últimos a los que caben a la inteligencia estratégica militar y luego se menciona a la información de combate, que corresponde a los escalones inferiores. Para nuestro desarrollo nos referiremos particularmente a los mencionados y que corresponden a la inteligencia estratégica de estado dentro de los que como hemos visto, se pueden incluir a los de la inteligencia estratégica militar; en posteriores capítulos trataremos los mismos con detalle.

Cada uno de los objetivos de información puede ser desdoblado en diversos aspectos que le son particulares a cada uno, y en síntesis, todo el conjunto de esos objetivos constituyen el potencial o capacidad de un estado.

Cuando la actividad informativa que se debe cumplir abarca la totalidad de los referidos objetivos, se determina el potencial total del estado que se analiza; a veces las necesidades de la conducción, solo requieren que la actividad de inteligencia abarque parte de dichas ramas de la información.

Sin perjuicio de los detalles que se verán en el desarrollo posterior haremos mención de los principales aspectos que suelen considerarse en los objetivos o ramas de la información a que nos hemos referido; a título de ejemplo ya hemos efectuado un desdoblamiento del objetivo militar de inteligencia estratégica y ello se puede analizar en el anexo No. 1 particularizando el ejemplo para la Fuerza Ejército.

Un desdoblamiento del objetivo de inteligencia estratégico-político sería: La constitución y el funcionamiento del gobierno nacional, así como de los gobiernos locales -- caso de provincias o estados, según se trate del país en estudio --, en algunos estados interesa a veces hasta el sistema comunal; las relaciones que tiene el gobierno nacional con los distintos gobiernos locales, sobre todo en caso de anarquía política o en países con problemas regionales de tipo separatista y sobre cuyos problemas pueda resultar de interés conocer su evolución; los partidos políticos, su origen, sus plataformas, sus principales dirigentes, las características de lucha y las modalidades o cursos de acción que

generalmente siguen, ya sean estos de oposición permanente o de colaboración con las autoridades centrales, etc.; los derechos y garantías constitucionales, las leyes de represión y que hacen a la seguridad del estado; el acatamiento de la masa de la población a la legislación vigente; la estabilidad que tiene el gobierno, en la misma forma que la influencia que tiene la opinión pública sobre éste. En cuanto se refiere a la política internacional podemos considerar a los antecedentes de la política internacional seguida, los pactos y tratados suscriptos, las vinculaciones internacionales con sentido de actualidad, etc.

Cuando nos referimos a inteligencia estratégica económica debemos hacer mención a la influencia de la economía en la capacidad estratégica del estado en estudio, la política económica y financiera del mismo, los medios de transporte y comunicaciones y sus posibilidades reales, estadísticas y estudios sobre cada uno de los aspectos del ciclo económico, las zonas geográficas que constituyen un pivote de la capacidad y desarrollo económico, etc.

Al hablarse de inteligencia estratégica sociológica sobre un estado en análisis se puede considerar la composición y distribución de la población, las instituciones sociales y tradicionales, religión, organizaciones laborales y su influencia sobre el gobierno y otras colectividades, nivel de vida, educación, salud pública, bienestar y orden público etc.

En lo que hace a la inteligencia estratégica de carácter biográfico, por ejemplo, "interesa la determinación en tiempo y la trayectoria pública conocida de grandes personalidades de orden político, social, económico, militar, etc., es decir, todo cuanto puede dar oportunidad a determinar conclusiones sobre las posibilidades de actuar o la influencia que alguna de ellas pueda ejercer en un momento dado sobre un modo de acción político o económico o militar, etc.

Dentro del objetivo de inteligencia estratégica científica se puede tener en cuenta los adelantos científicos, su alcance, el centro de gravedad del esfuerzo por su desarrollo, etc.; por su parte en lo que hace a la inteligencia estratégica de carácter técnico puede ser, por ejemplo, la capacidad de producción, su desenvolvimiento, su aprovechamiento, etc.

En cuanto podemos referirnos al objetivo geográfico o geopolítico interesará el conocimiento y análisis de la situación geográfica absoluta y relativa, la configuración del territorio, vías y medios de comunicación, recursos minerales, vegetales y animales, climas, vegetación, clases de suelos, etc., así como la determinación de la relación que existe entre lo geográfico y la geografía humana o las conclusiones que se puedan obtener de posibles aspiraciones territoriales en base al planteo geográfico y a las necesidades nacionales, etc.

La doctrina de inteligencia norteamericana nos habla de siete componentes de la inteligencia estratégica -- partiendo siempre del concepto que define a esta última como conocimiento de "capacidades, vulnerabilidades y cursos de acción de otros países", con sentido de interés esencialmente militar --, y hace referencia a:

- Geografía Militar
- Transportes y Telecomunicaciones
- Política
- Económica
- Sociológica (involucrando a lo biográfico)
- Técnica y Científica
- Militar

Estableciendo una comparación con lo que veníamos viendo observaremos la mención de dos componentes, el de Geografía Militar, que se refiere al conocimiento del terreno o medio en el que pueden emplearse las fuerzas y, el de Transportes y Telecomunicaciones, que nosotros incluimos dentro del marco exclusivo de la inteligencia estratégica militar.

* * * * *

Proceso de Inteligencia

La etapa más importante del ciclo informativo es el proceso de inteligencia, en base al cual el cúmulo de informaciones, noticias, indicios, etc. reunidos son sometidos a un análisis especial que, una vez cumplido, produce lo que hemos denominado la inteligencia informativa, que es lo que se ha de difundir posteriormente al medio de conducción de que se depende y a quienes les interesa, para su correspondiente aprovechamiento. Tal difusión o

diseminación informativa de inteligencia debe satisfacer las necesidades de información que dieron origen al trabajo informativo que se ha expuesto en todas sus etapas al mencionarse el ciclo seguido desde que dichas necesidades fueron planteadas, luego buscadas y por último obtenidas las informaciones.

Aún existiendo una doctrina de informaciones o Inteligencia, las características particulares y las formalidades o etapas que se deban cumplir en el proceso de inteligencia son generalmente dispuestas especialmente por cada uno de los organismos informativos en que las mismas se deben cumplir, es decir, no existen fórmulas rígidas respecto a la forma de trabajo, pero es indudable que las actividades y el análisis de informaciones está directamente relacionado con el nivel de la tarea informativa que se cumple y con el tipo de necesidades de información que se deben satisfacer.

En forma general, podemos decir que existen distintos niveles del Trabajo informativo que se proyectan a las características particulares que pueden rodear el procedimiento en el proceso de inteligencia: a) el Estratégico o de Estado; b) el común, del que surgen otros distintos niveles inferiores, como puede ser, por ejemplo, para el caso de la inteligencia militar los distintos escalones que corresponden a otros tantos de los mandos de las fuerzas (Cuerpo, División, Regimiento).

Antes de tratar en especial detalles de lo que representa el proceso de inteligencia cabe aclarar la diferencia que existe entre INTELIGENCIA y EXPLOTACION informativa.

La explotación es la que se realiza en los distintos escalones o niveles informativos satisfaciendo las necesidades particulares de los mismos, ya sea en forma directa o mediante un proceso de inteligencia que gradualmente va siendo más completo, a medida que mayor es la categoría del organismo de información y la conducción a la que el mismo sirve. De esta manera nos encontramos con que lo que en un escalón puede ser calificado como inteligencia, en el inmediato superior puede ser que sólo tenga el valor de una información.

El No. 12 del R. In. A 1 (Reglamento de Inteligencia de Combate) nos dice: "El proceso será el paso fundamental del

ciclo donde la información se convertirá en inteligencia". Luego agrega: "Comprenderá las operaciones de registro, valoración e interpretación". Posteriormente, en sus números 81 al 83, formula detalles del alcance y la forma de trabajo.

En el marco estratégico de la inteligencia se debe agregar una etapa más al referido proceso que denominaremos Integración y que analizaremos más adelante.

Por último, y para ubicarnos en el procedimiento de trabajo que puede resultar más conveniente, debemos mencionar algunas cuestiones que resultan básicas para el expresado proceso de inteligencia.

a) La actividad de inteligencia estratégica se conduce en forma general según los siguientes principios y denominaciones:

- Unidad de dirección en el esfuerzo de obtención informativa o búsqueda.

- Sorpresa, cuando ello resulta posible

- Simplicidad en los medios a emplearse y en las formas de conducirlos.

- Centro de gravedad que se determina según las circunstancias, la urgencia en la obtención informativa y la importancia de la misma y que involucra en unos casos a dicha obtención, o impone un especial detenimiento en la inteligencia, o determina una rápida difusión.

b) La inteligencia estratégica se vincula estrechamente con las posibilidades de la política exterior. Toda inteligencia que se produzca, aún de carácter interno, o de Estado particularmente dicha, tiene o ejerce influencia en las decisiones de la misma.

c) Todo el trabajo que se realice debe tener presente a las principales necesidades de la conducción superior de la nación que se deben satisfacer y que tienen carácter permanente, como puede ser, por ejemplo, la preparación de planes de gobierno o de defensa nacional, etc. que hemos mencionado con anterioridad.

d) El producto final de la tarea informativa a realizarse debe resumir en definitiva a todo el trabajo cumplido por la comunidad informativa, hecho que ocurrirá en gran parte de los trabajos de inteligencia que se deben ejecutar para servir a la conducción más elevada del estado.

Pasaremos ahora a detallar el concepto y las bases previas a todo proceso de inteligencia.

Por inteligencia en general podemos entender el trabajo que permite dar forma a hechos o conocimientos, es decir a informes, informaciones, etc. que se han reunido y a las que se debe someter a un tratamiento especial, para luego de realizado el análisis proceder a su debida difusión.

Tanto en la paz como en la guerra ocurre que la mayor parte de las informaciones tiene carácter público. Lo difícil es encontrarlas (obtención informativa condicionada a necesidades que se deben satisfacer) y aprovecharlas, es decir, realizar su inteligencia para posibilitar la conducción a la que se sirve. Por ello y dentro de las actividades del proceso de inteligencia suele ocupar gran parte de la tarea el estudio de estadísticas, guías de turismo, publicaciones, memorias, mensajes o el simple conocimiento de acontecimientos que puedan resultar de interés.

En un organismo de inteligencia estratégica adquieren en consecuencia particular importancia los estudios-base que realicen especialistas o los que se cumplan en forma permanente sobre publicaciones de distinta índole y entre otras cosas, se debe tener en cuenta las siguientes circunstancias:

a) Toda información que se reciba tiene valor y debe ser comprobada, aún cuando esa información se reduzca a las dos palabras de "sin novedad".

b) La importancia y el alcance de toda información, o inteligencia previa, que se reciba para ser sometida al proceso de inteligencia estará dada por el escalón informativo que la suministra, es decir, el medio de información que actuó, recordándose al respecto que el marco de la inteligencia estratégica es el más importante y el que reúne todo cuanto pueda resultar de interés al cuadro informativo más trascendente y de mayor responsabilidad y seriedad.

c) Resultarán de innegable valor los antecedentes y elementos de juicio que obren en el organismo de inteligencia y que incluyen a todos los mencionados anteriormente. Así, por ejemplo, suelen tenerse antecedentes y fichas en archivos que, generalmente, están clasificados por áreas, países, sector geográfico o regiones, y también por objetivos o ramas de información (economía, política, etc.), por asuntos o casos; igualmente podrán existir antecedentes particulares de la necesidad de información o del elemento esencial de información que dieron origen a la búsqueda u obtención informativa.

Daremos a continuación la cronología que generalmente sigue el proceso de inteligencia. Al hacerlo recordaremos lo ya dicho: al nivel de la inteligencia estratégica comprende comúnmente cuatro etapas que llamaremos de REGISTRO, VALORACION, INTEGRACION e INTERPRETACION.

El registro comprende el asiento en el Diario de Informaciones o Carta de Trabajo, la agregación de los antecedentes con que se cuente, incluyendo dentro de ellos a los estudios particulares realizados con anterioridad por especialistas o técnicos y que se refieran o relacionen con las informaciones que se deben procesar; dentro de la misma etapa del trabajo que se procede a la clasificación de la o las informaciones que se deben procesar ordenándolas y disponiéndolas por clases para facilitar su posterior estudio y comparación y, finalmente, el fichaje de cada una de dichas informaciones.

La valoración o evaluación, aspecto sobre el que nos detendremos especialmente después, comprende la determinación de la veracidad, la pertinencia y la importancia de la o las informaciones o noticias en análisis.

La integración consiste en la reunión de informaciones valoradas y que provengan de otras fuentes de información a efectos de establecer la relación que tienen entre sí, considerando con ello la posibilidad de formar un todo armónico, es decir, un cuadro de conjunto que permita una interpretación más integral del panorama informativo en estudio. En definitiva implica una correlación de las informaciones para facilitar la interpretación

La interpretación posibilita la determinación del significado que se encuentra en el estudio que se realiza de la o las informaciones que se analizan, así como el extraer conclusiones sobre las consecuencias que las mismas puedan tener y el valor de ellas para la formulación de una apreciación particular o general de carácter informativo. La interpretación según el diccionario castellano consiste en encontrar sentido a atribuir una acción a determinado fin o causa. En base a ello se debe apreciar el significado, la consecuencia y la posibilidad de que lo que se estudia pueda servir para una apreciación, que como veremos más adelante es la forma más importante de realizar una difusión informativa.

En lo que se refiere a la etapa de análisis que denominamos valoración, diremos que, de las tres conclusiones que se deben obtener y que hemos mencionado como determinación de la veracidad, la pertinencia y la importancia de la o las noticias informaciones en estudio, surgirán los pasos fundamentales del proceso de inteligencia, razón por la cual nos detendremos con algún detalle.

Por valor se puede entender el grado de utilidad, el alcance de la significación, o la importancia de la noticia; el diccionario de la Lengua Castellana nos dice que valorar es señalar valor correspondiente a su estimación. Del concepto general que emana de lo apuntado se determinan los tres pasos mencionados de la valoración.

La veracidad de la noticia o información se determina teniendo en cuenta la fuente de información, el medio de obtención o búsqueda informativa que la ha logrado y el fundamento que dicha noticia o información puede tener. Luego se concretará una calificación definitiva de la veracidad.

Este último, -- fundamento de la noticia -- se determina particularizándose la consideración de: a) La consistencia de la noticia o información es decir, si resulta o no posible; b) la circunstancialidad o sea el momento en que se ha producido y obtenido y, c) la compatibilidad que pueda existir entre esa noticia o información y otras noticias o informaciones.

Como hemos dicho, en la determinación de la veracidad interesa, en forma particular, la consideración del grado de

confianza que merece la fuente en la que se obtuvo la información que se encuentra a estudio, y la concreción de la probabilidad de lo conocido.

Para la asignación de valores en éste tipo de análisis existen diferentes procedimientos que tienen en cuenta a los dos factores expresados: confianza y probabilidad.

Entre otras formas de trabajo suele emplearse la de asignar calificación numérica o literal a las características de la Fuente de Información, que corresponden a clasificaciones generales de: Confiable -- generalmente confiable -- dudosa -- no confiable -- no se puede asignar valor de confianza.

En la misma forma se acostumbra proceder para juzgar la probabilidad de la información que se ha conocido y se encuentra en estudio, calificándosela numérica o literalmente según una clasificación predeterminada que en cuanto a este aspecto clasifica las informaciones en confirmadas, probables, dudosas, poco probables o cuando no se puede asignar probabilidad.

Las clasificaciones literales que mencionamos tanto para la asignación de valor a la fuente como al grado de posibilidad de la información es al sólo efecto de plantear un ejemplo y según el caso suele emplearse también otras.

De tal manera y establecido así un tipo de clasificación y calificación de ambos aspectos que se consideran, al continuarse con el proceso de inteligencia se podrá tener siempre presente la veracidad asignada a la información.

La pertinencia, es decir, lo que sirve a propósito, involucra tener en cuenta el carácter -- urgencia o no urgencia --, la noticia de estudio y la determinación de los destinatarios a quienes pueda interesar su difusión, ya sea porque satisface necesidades nacionales o de la conducción de quien depende el organismo de inteligencia que está cumpliendo el proceso de inteligencia, ya porque responde a un período de información o, simplemente, porque responde a propias necesidades informativas. En definitiva, y como queda dicho, la consideración de a quien pueda interesar la noticia o información concretará la conducción y organismos a los que, luego de obtenida la inteligencia, se les debe difundir la misma.

La importancia representa un análisis de la noticia o información en estudio respecto a otras noticias. Del mismo podrá surgir que está comprobada y si concuerda o difiere con las mismas. En estos dos últimos casos se debe tener en cuenta la asignación del valor según la seriedad o responsabilidad de la fuente de información en la que fue obtenida la referida información o noticia.

Para completar el concepto sobre lo expresado recordaremos que el No. 85 del R. In. A.1 (Reglamento de Inteligencia de Combate) refiriéndose, por ejemplo, al proceso de inteligencia militar nos dice: "La valoración de confiabilidad a una información proveniente de un escalón inferior, generalmente será, aceptada por el escalón superior, en razón de que el primero estará más próximo a la fuente de información y en consecuencia en mejores condiciones para calificarla". Luego agrega: "En ciertas circunstancias dicha calificación se atemperará sobre la base del conocimiento y juicio que merezca el escalón informante".

Lo expresado puede por semejanza aplicarse en el marco del organismo que cumple inteligencia estratégica respecto a las informaciones que le pueden producir otros organismos de inteligencia seriamente estructurados como pueden ser los de las fuerzas armadas, gendarmería, etc.

Con referencia a las dos últimas etapas del proceso de inteligencia, es decir, la interpretación, dicho reglamento aclara en su No. 87: "El análisis y la integración se convertirán en operaciones de investigación detallada en los escalones superiores, las que se tornarán más difíciles a medida que aumente el volumen de la información". A continuación expresa: "Será por lo tanto indispensable contar con archivos que posean índices cruzados, vale decir donde la información sea registrada en varios items, así como también disponer de aparatos de clasificación electromecánicos que permitan resumir y combinar items afines".

Lo mencionado anteriormente y que se refiere a los escalones superiores de la inteligencia de combate, es de aplicación en todo organismo de inteligencia estratégica y, sin duda, posibilitará un mejor proceso de inteligencia en el marco en que la cantidad y la importancia de las informaciones que se reciben

ANEXO No 1

21

INFOR-
MACION

(Objetivos
o Ramas)

De Estado

POLITICO

Internacio-
nal
Nacional

Económico
Sociológico y Demográfico
Geográfico y Climatológico
Científico y Cultural
Tecnológico
Biográfico

ESCALON ESTRATEGICO

ESCALON ESPECIFICO O
INSTITUCIONAL

Militar

(Para el
caso parti-
cular
de Fuerza
Ejército)

Estraté-
gica

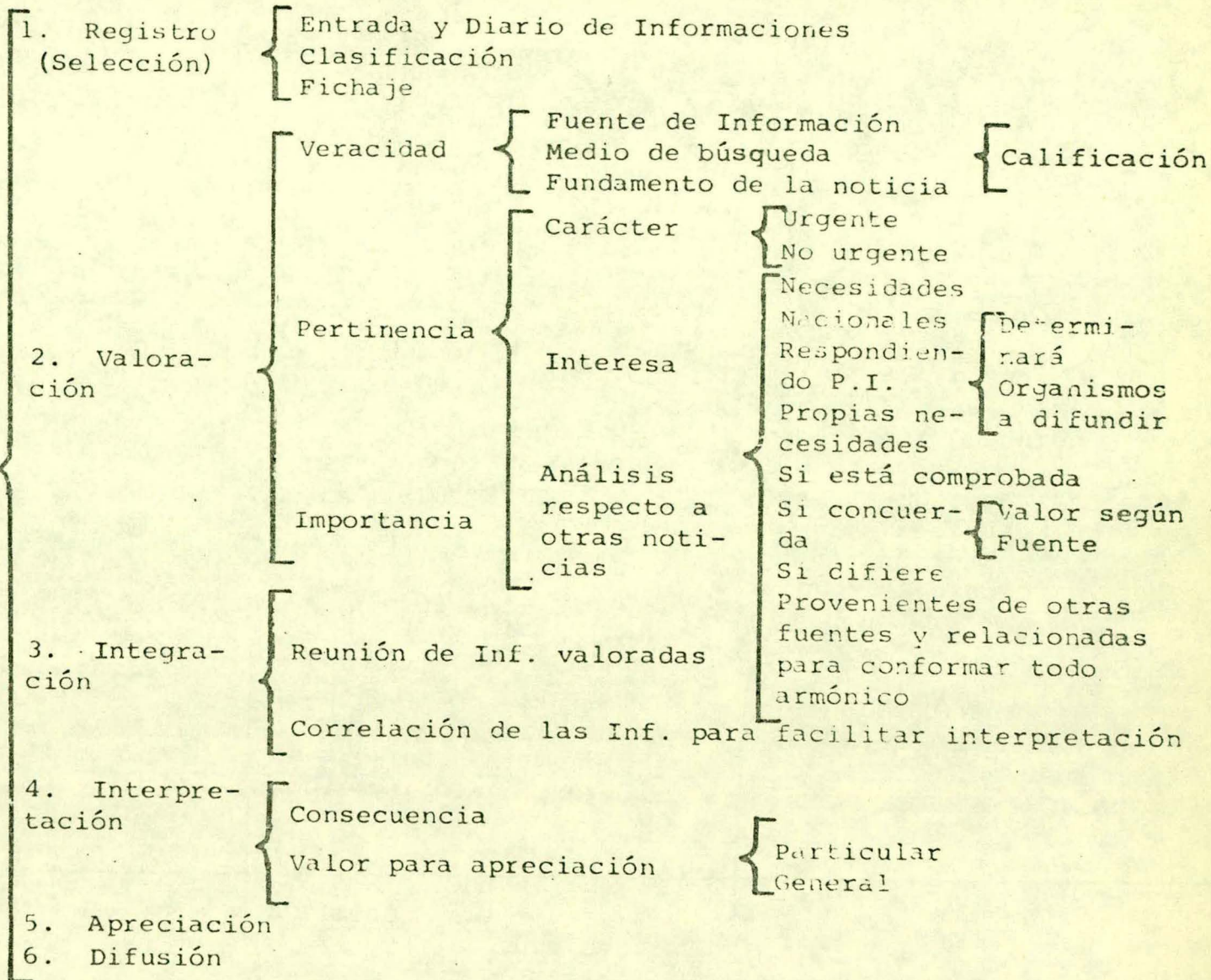
(Ej. de
Campaña

Orden de Batalla
Organización
Instrucción
Movilización
Concentración
Armas
Material y equipo
Doctrina de Guerra
Informaciones
Abastecimiento
Otras Fuerzas

Política Internacional
Política Interna
Potencial Económico
Comunicaciones
INFORMACION DE ESTADO

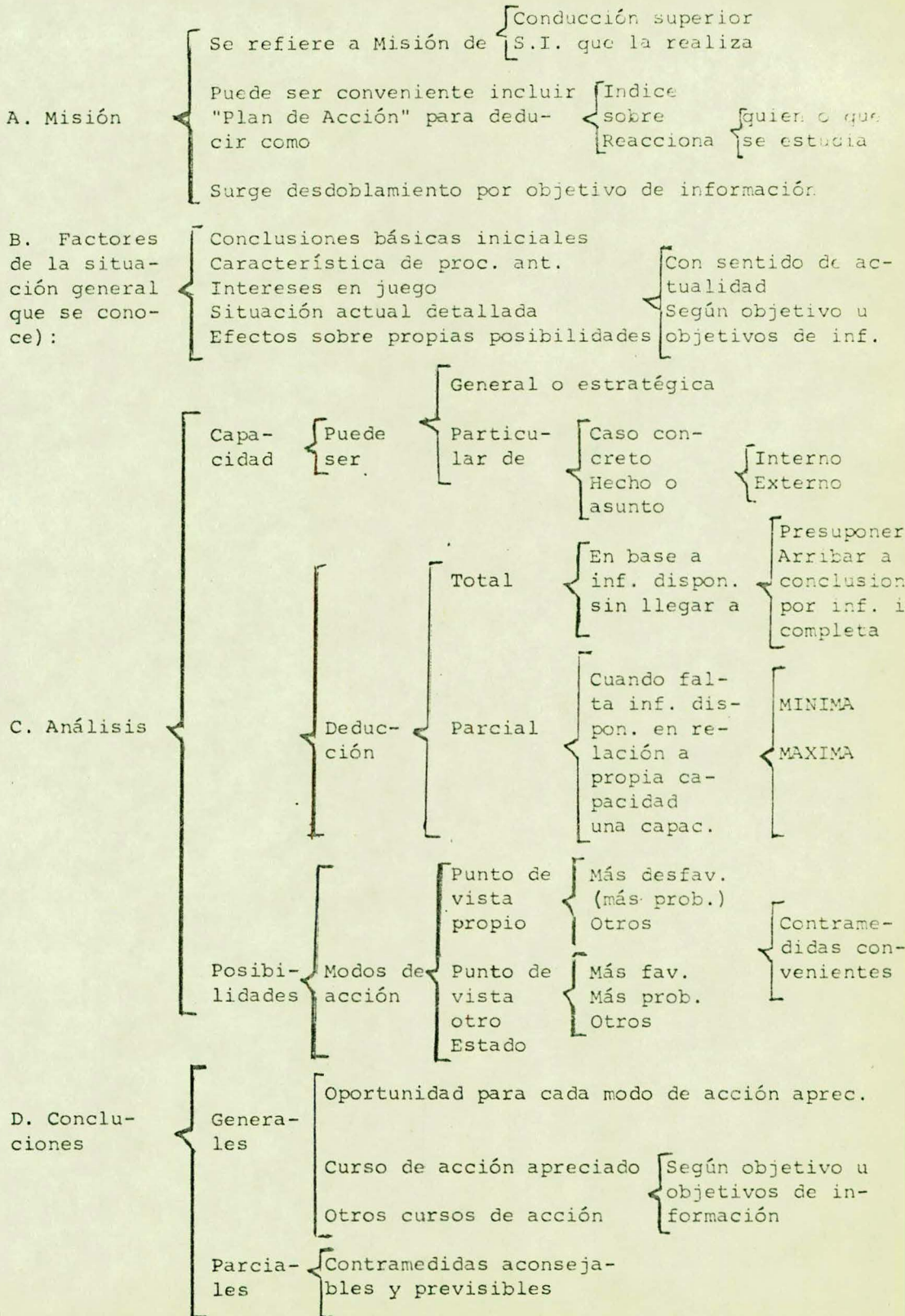
De Combate (Escalones Inferiores)

Proceso de
inteligencia
(Análisis)



ANEXO No. 9

Apreciación de informaciones de estado (estratégica).



CAPITULO IX

LA INTELIGENCIA ES ACTIVIDAD

En el lenguaje del oficio, la palabra inteligencia no sólo se utilizara para designar los distintos tipos de conocimiento que he descrito y la organización que los produce, sino que también se utiliza como sinónimo de la actividad que cumple la organización. En este capítulo y los dos siguientes, me referiré a la inteligencia como actividad o, tal vez mejor, como proceso. Ante todo, me dedicaré al gran número de problemas metodológicos y de otras clases que son peculiares al proceso de inteligencia. Pero antes de hablar de esos problemas, lo haré, aunque brevemente del proceso en sí.

El conocimiento que he estado llamando inteligencia estratégica, tiene dos aplicaciones o usos; un uso protector o defensivo que nos pone sobre aviso respecto a lo que podrían tramar otras potencias en detrimento de nuestros intereses nacionales y un tipo positivo, que prepara el camino para nuestra propia política exterior activa o gran estrategia. Pero lo importante es que, excluyendo la diversidad de propósitos que debe servir, el conocimiento en cuestión se produce a través del proceso de investigación.

A veces, esa investigación es formal, altamente técnica y de peso; otras, es informal nada técnica y rápida. A veces, un proyecto de investigación requiere miles de días-hombre de trabajo; otras se hace sólo en minutos-hombre o menos.

El proceso de la investigación, especialmente el de la inteligencia estratégica, se inicia, principalmente, de dos formas.

Cuando políticos o proyectistas de nuestro gobierno, comienzan a formular algo nuevo en nuestra política exterior, a menudo recurren a la inteligencia en busca de datos o antecedentes. Con su pedido de tal o cual conocimiento, estimulan, a la fuerza de la inteligencia, a dedicarse a cierta clase de investigación y a un curso de reconocimiento especial. Hay, sin embargo, un segundo motivo por el cual la fuerza de la inteligencia inicia alguna investigación; y es en razón de su propia observación sistemática y continua de lo que ocurre en el exterior.

Tan importante es esa observación o reconocimiento general que a menudo se la concibe como separada de la investigación. No creo que debiera considerarse separable, pero hablaré de esto posteriormente.

La observación, en el sentido que doy aquí a la palabra es el reconocimiento de lo que ocurre en el exterior con la deliberada intención de darle un sentido. El proceso físico de observación tiene lugar en países extranjeros y en el propio país; puede efectuarse abierta o clandestinamente, o de los dos modos a la vez.

En los países extranjeros lo efectuamos mediante un gran número de personas que proceden en forma abierta y solapada a la vez -- unos son civiles, otros militares -- y cuyo deber es mantener "ojos y oídos abiertos" para informar sobre todo lo que lleguen a saber. Estas personas son los funcionarios del servicio exterior y los agregados que he mencionado con anterioridad. Cada uno de ellos tiene su propia esfera de acción y tarea determinada, ya sea política, militar, comercial o cultural y se supone que cada uno de ellos se mantiene a sí mismo y mantiene a sus superiores dentro de su especialidad.

Algunos gobiernos extranjeros completan la labor de las personas visibles de este tipo, con actividades de espionaje es decir, envían agentes secretos, a fin de efectuar descubrimientos y enviar informes sobre asuntos que sería muy difícil descubrir en forma abierta. Si mis lectores quisieran tener un ejemplo de la manera en que se establecen tales actividades y como se operan, podrán leer "Los espías soviéticos", de Richard Hirsch 45/ o el "Informe de la Comisión Real Canadiense..." 46/

45/ Nueva York, 1947

46/ "Informe de la Comisión Real Canadiense para investigar los hechos relativos a la comunicación de información secreta y confidencial a los agentes de una potencia extranjera, 27 de junio de 1946" (Ottawa, 1946).

No todas las actividades de observación o reconocimiento tienen lugar en el extranjero; algunas, muy importantes, se desarrollan en el país, en el cuartel general de inteligencia. Aunque parezca muy extraño que pueda observarse a un país extranjero desde un puesto de observación ubicado dentro de nuestro propio país, existen diversas razones en defensa de esta aparente paradoja.

Primero, la observación debe existir en el país pura y simplemente como asunto de conveniencia. Por ejemplo lo que la radio oficial francesa siembra sobre el resto del mundo es asunto de considerable interés para nosotros; nos gustará saber el contenido de sus comentarios y noticias políticas. Esto no significa, sin embargo, que debamos establecer una cadena de radios en todas las ciudades del mundo. Las dificultades técnicas serían inmensas, el enorme personal necesario para la realización de esas operaciones, mal visto en algunos países y los costos, tremendos. De ahí que esa organización de observación tan importante, conocida como "Rama de Información Radial Exterior", esté establecida en nuestro país. Sus estaciones recogen los programas más significativos; la oficina interior los transcribe, los traduce, a menudo efectúa un extracto, los reproduce y los envía a todas las personas del gobierno. Las organizaciones departamentales de inteligencia, son por supuesto, los principales beneficiarios.

Un caso similar ocurre con el uso oficial de la gran cantidad de noticias extranjeras que los corresponsales de nuestra prensa recogen y cablegrafían a sus periódicos. Los periodistas expertos, pese a que no tienen conexión con el trabajo de inteligencia estratégica de nuestro gobierno federal, son importantes observadores de los asuntos extranjeros e importantes aunque inconscientes contribuyentes a la actividad de observación de que hablamos. Bien obra el gobierno al no tratar de interceptar sus despachos en el punto de origen, sino permitirles llegar a nuestros periódicos domésticos y destinar el contenido al uso oficial. El hacerlo así significa que una operación de inteligencia dedicada a la observación descubierta deberá poseer una pequeña fuerza en el país para seguir las mejores noticias extranjeras.

Existe una segunda razón que abona la actividad de observación interior, es decir, efectuada en nuestro propio país. Se basa en que cualquier cosa que se trame en el extranjero en detrimento

nuestro, está rodeada de un ambiente de conspiración; es tramada en secreto y existen varias personas o grupos de personas que participan en ella. En el mundo de las relaciones internacionales, estos participantes en la conspiración pueden ser residentes de media docena de países y la relación de lo que hacen, si logra reunirse alguna vez, debe reunirse o hilvanarse con los fragmentos provenientes de media docena de distintas fuentes nacionales. Por ejemplo, lo que Franco pensaba en un determinado momento, podía ser menos accesible a las fuentes de Madrid que a las de la ciudad de México, Buenos Aires, Lisboa, Bayona o Roma. Esto no es argüir que Washington es el único lugar donde podría efectuarse la observación, sino que, dada la complicada naturaleza del mundo moderno, debe existir un puesto de escuchar y observar y una cámara de compensación en un punto central.

De cualquier modo que se conduzca -- ya sea abierta o clandestinamente, en el extranjero o en el interior del país -- la observación sirve a dos funciones vitales. Nos dice cuando otro estado está proyectando una política o una acción que pueda lastimar nuestros intereses nacionales; en este papel, estimula la producción del conocimiento defensivo-protector necesario a nuestra seguridad. Nos dice, también lo que debemos saber sobre los asuntos extranjeros para conducir nuestra propia política exterior activa. En esta segunda función, la fuerza de observación ha reunido, observado la escala de fenómenos que he mencionado en los capítulos II y III y sin los cuales el contenido de la inteligencia estratégica tendría poca importancia.

Al hablar de observación, existe siempre el peligro de visualizar algo enteramente pasivo. La observación puede dar la impresión de que se efectúa sentándose y aguardando la impresión. Pero la observación que merezca realmente llamarse así, debe ser vigorosa y agresiva. Agresiva en el sentido de que el observador cubra el mayor terreno posible, tratando de observar la mayor cantidad de fenómenos y lo más importante, debe ser agresiva en el sentido de que el observador debe efectuar todos los esfuerzos necesarios para seguir tras las impresiones que obtenga de esos fenómenos.

Mientras utilice el término impreciso "seguir" me hallo en terreno seguro con respecto al lector en general y a la hermandad de la inteligencia en particular. Implica la comprobación de la

seguridad o exactitud de la fuente de procedencia, la comparación de relatos divergentes, la ampliación de las perspectivas mediante la ampliación del terreno de investigación, el hallazgo de nuevos conductos, de todo lo cual nace una proposición que parece la más verdadera de todas las proposiciones posibles. Ahora bien, preferiría dar al proceso de seguimiento, el término más preciso de "investigación" y decir que, ciertas clases de investigaciones y decir que, ciertas clases de investigaciones deben acompañar a la actividad de observación. Esta investigación debe caracterizarse por un empeño sistemático en extraer de las impresiones un significado exacto. La observación sin la investigación sólo producirá una información esporádica y superficial.

La investigación tiene además una importancia mucho más grande. Tiene un papel enteramente propio, al servicio de los aspectos positivos de proyección o propaganda de la política. En tiempos de guerra, produce el conocimiento de las capacidades estratégicas enemigas y de sus vulnerabilidades específicas; produce el conocimiento de la fuerza y debilidad políticas y económicas del enemigo; produce el conocimiento de la instalación física que el enemigo utiliza para la prosecución de la guerra. Nuestros proyectos militares ofensivos se basan en tales conocimientos. En tiempos de paz, produce sobre los países extranjeros la clase de conocimiento que es necesario poseer para decir, por ejemplo, si podría proyectarse un programa de recuperación económica de Europa y luego defenderlo en el Congreso y ante los compatriotas.

La investigación es el único proceso que nosotros, de tradición liberal, queremos admitir como capaz de brindarnos la verdad o la mayor aproximación a la verdad, de la que ahora gozamos. Un filósofo medieval se hubiera contentado con obtener la verdad estudiando las Sagradas Escrituras; un cacique africano, consultando con sus brujos o un místico como Adolfo Hitler, mediante la comunicación con su ego intuitivo. Pero nosotros insistimos y hemos insistido a través de varias generaciones, que hay que acercarse a la verdad si no es posible alcanzarla, mediante la investigación dirigida por un método sistemático. En las ciencias, 47/

47/ Incluyo la ciencia de la estrategia militar entre las ciencias sociales, junto con la psicología social, la economía, la política, la sociología, la geografía, la antropología, la historia y otras. Vale la pena señalar que la inteligencia de la

que constituyen en gran parte el tema base de la información estratégica existe ese método. Es muy parecido al de las ciencias físicas. No es el mismo método, pero no por eso deja de ser un método. 48/ Puede ser descrito de muy distintas maneras. Por ejemplo, uno podría explicar la discusión sobre las ciencias

47/ Cont: ciencia física y la tecnología posee un grueso barniz de ciencia social. Por ejemplo, es muy importante saber con exactitud en qué punto se halla un país X en el desarrollo de nuevos combustibles, vacunas o armas y presumiblemente sólo un hombre muy versado en la ciencia exacta apropiada posee la competencia necesaria para manejar los detalles técnicos de dichos problemas de inteligencia. Pero tan importante o posiblemente aún más es saber los beneficios o ventajas que tales desarrollos producirán sobre la nación que los efectúa. Si el país X ha encontrado un nuevo combustible que revolucionará su industria aérea, ¿posee ese país el deseo y los medios de beneficiarse de esa revolución? Y si el país X se dispone a beneficiarse de esa revolución, ¿cuáles serán los resultados sobre su aviación comercial, su actitud en las relaciones exteriores, etc.? Estas últimas preguntas son de la mayor importancia y las respuestas no se hallarán necesariamente dentro de la esfera del sabio o ingeniero responsable del desarrollo. Las respuestas constituyen el fin y el trabajo de los científicos sociales. Cualquier país extranjero que trabaje sobre Estados Unidos en la era atómica, no sólo tendrá interés en saber como afectará nuestra política exterior o interior la posesión de la bomba atómica y otros secretos de la energía atómica, sino en descubrir nuestros secretos altamente técnicos. Por lo tanto, sería de esperar que el equipo de inteligencia central de la División de X en Estados Unidos empleara varios científicos en procura de saber cómo la hacemos y un gran número de sociólogos que distribuyeran los hallazgos dentro de los apropiados contextos políticos, social y económico.

48/ A menudo se señala que el método de las ciencias sociales difiere más grandemente del de las ciencias exactas, en las enormes dificultades con que tropiezan para la ejecución de controlados y repetidos experimentos y en el logro de bases seguras de pronósticos. Pese a estas grandes desventajas, los científicos sociales continúan buscando mejorar su método, para conseguir la exactitud de la física y la química. Algunos de los

físicas (tal como la del presidente Conant, de Harvard), diciendo que el método de las ciencias sociales implica el desarrollo de nuevos conceptos, a su vez, indican y conducen a nuevas observaciones. Pero extender esta fórmula -- admirablemente simple -- de modo que se ajuste al caso especial de las ciencias sociales, sería tal vez menos útil que enunciar otra específicamente designada para ajustarse a las exigencias presentes.

En esta otra formulación, se reconocen siete pasos o etapas:

- 1) La aparición de un problema que requiera la atención de un equipo de inteligencia estratégica.
- 2) El análisis de este problema para descubrir que facetas del mismo son de real importancia para Estados Unidos y cuales de las varias líneas de aproximación, son las que más servirán, probablemente, a sus consumidores gubernamentales.
- 3) La recolección de datos sobre el problema como se indica en la etapa 2). Esto implica una revisión de los datos disponibles y existentes en las bibliotecas de material documental y un empeño de procurar nuevos datos para llenar los huecos.
- 4) La evaluación crítica de los datos así recibidos.
- 5) El estudio de los datos evaluados con la intención de hallar alguna clase de significado inherente. El momento del descubrimiento de tal significado podría ser llamado el momento

Cont: 48/ físicos, como el presidente Conant, de Harvard, aunque respetuoso hacia "los análisis objetivos e imparciales" logrados por los científicos sociales, tienden a disociar los dos métodos. Sienten que el método de la ciencia social es tan diferente del de las ciencias físicas (por las razones ya mencionadas y por otras más), que tratar de hacerlos afines sólo tiende a confundirlos más. Dice Mr. Conant: "Decir que todos los análisis exactos e imparciales de los hechos son ejemplos del método científico, es agregar una confusión imposible de calcular a los problemas de la ciencia física" (James B. Conant: De la ciencia física. New Haven, 1947, p. 10). Mr. Conant, como químico, sin embargo, está principalmente interesado en evitar la confusión en el terreno de la ciencia pura. Los científicos sociales tienen un interés muy diferente.

de la hipótesis. En realidad, raramente existe una cosa tal como un momento de hipótesis, aunque algunos estudiantes del método, más que nada por conveniencia, hablan como si existiera. Ni puede decirse categóricamente en que etapa del proceso aparece la hipótesis. A uno le gustaría pensar que aparece en esta etapa la 5, pero en la práctica, comienza a aparecer cuando se ha reunido el primer dato. Se ha dado el caso de que apareciera aún antes de eso, y de que puedan continuar apareciendo hasta que se cerrara el proceso y aun después de esto.

6) Una mayor recolección de datos, a lo largo de las líneas indicadas por las hipótesis más promisorias, a fin de confirmarlas o rechazarlas.

7) El establecimiento de una o más hipótesis como las más acertadas y la declaración de que estas hipótesis son las que más se aproximan a la verdad. Esta es la última etapa y suele recibir el nombre de estado de presentación.

En cada una de estas etapas se producen dos clases de problemas metodológicos. Una clase es característica de todas las investigaciones sistemáticas en las ciencias sociales y la otra deriva de las peculiaridades de las actividades de investigación en la inteligencia. Para decirlo de otro modo: La inteligencia estratégica tiene una serie de problemas metodológicos que son relativamente desconocidos para los científicos sociales que trabajan en la Universidad. En el próximo capítulo, me dedicaré, principalmente, a describir esta clase de problemas metodológicos especiales.

* * *

3. Etapa tercera: la reunión de datos

La reunión de datos, es la actividad más característica de todo el proceso de inteligencia. No puede haber reconocimiento u observación sin una reunión de datos, ni puede haber tampoco investigación. Del mismo modo, una organización de inteligencia no podrá existir hasta tanto efectúe un amplio y sistemático trabajo de reunión. Pero en dicha tarea, existen problemas metodológicos que son difíciles, que resultan casi insolubles y este estado constituye una perpetua fuente de ineficacia.

a) Comencemos por el más fácil. Es el problema metodológico con el que un miembro del equipo profesional tropieza cuando se embarca en alguna investigación. Después de haber delimitado su problema substantivo, su paso siguiente será ver qué datos relativos al tema existen en su propia organización de inteligencia o en otras. Supongamos que sus propios archivos estén bien provistos y que su equipo posee una biblioteca centralizada de documentos adecuadamente catalogados. En poco tiempo puede revisar los materiales que se hallan en su propio poder, por decirlo así. Estos materiales indican, lo mismo que su sentido común, que existen otros materiales relacionados con los anteriores en otras organizaciones de inteligencia cercanas. Y debe alcanzarlos. Ya he anotado las dificultades inherentes a la tarea de alcanzarlos, si 1) ese miembro debe comunicar sus deseos a otra persona de su propia organización, que tiene la misión exclusiva de reunir datos, y 2) si la otra organización no posee biblioteca central de documentos catalogados. El hecho de que las organizaciones de inteligencia tiendan a centralizar la función de recolección y no tiendan a mantener un índice central de sus documentos opone a nuestro investigador una barrera considerable.

b) Para continuar con un paso ulterior en este proceso, supongamos que el miembro del equipo descubre que, aún luego de escudriñar cada una de las fuentes en su propio cuartel de la ciudad, existen, todavía un gran número de cuestiones substantivas sin respuesta, que debe explorar. Debe comunicarse con el equipo del exterior: debe tratar de explicar a alguien en una capital extranjera, lo que desea encontrar. Ahora bien, si el hombre situado en el otro extremo del cable ha sido anteriormente empleado de la oficina de su patria, si conoce el funcionamiento de esas oficinas y conoce personalmente al equipo de su país, comprenderá con mayor rapidez lo que se pide que haga y lo hará también con mayor eficacia y agrado. Comprenderá las instrucciones recibidas y actuará realmente como una proyección del equipo de su país; pero, si no ha estado en la oficina de su patria y en cambio ha ocupado su puesto en el extranjero sin estar íntimamente compenetrado de los problemas de su país, pueden surgir grandes dificultades.

Los inconvenientes comienzan cuando se trata de explicar con precisión, en una carta o cablegrama, precisamente lo que se desea, y en tratar de explicárselo a alguien que desconoce el principio de las cosas. La petición de datos de esta clase

debe ser enunciada en detalle y, para dar resultado, debe dejar entender en su contenido cierta sensación de urgencia e importancia. Esas peticiones son "consumidoras de tiempo"; si no están enunciadas en forma de órdenes breves y directas, tenderán a ser cumplidas en forma descuidada, simplemente al sólo efecto de descargarse de obligaciones.

Los inconvenientes aumentan cuando la petición se refiere a algo a lo cual el receptor es completamente ajeno. La oficina establecida en el propio país podría desear que se entrevistase a un oficial extranjero respecto a un asunto demográfico técnico, o que se oyera o reportara a alguien en un congreso científico. Pero, el hombre apostado en el extranjero posee un adiestramiento profesional que no concuerda con eso, o carece de todo adiestramiento profesional resultando, por lo tanto, totalmente incompetente para cumplir esa misión. O más probablemente, el equipo en campaña se halla engolfado por completo en solucionar otro asunto que le parece de mayor importancia.

He calificado a los problemas enunciados como los de más fácil solución entre los problemas de recolección, porque ciertas reglas de buen sentido pueden probablemente compensarlos. Pero, hay otros que no pueden ser resueltos tan fácilmente y son inherentes a la fase de observación de la inteligencia. Se considera que la fuerza de observación, en una operación de inteligencia estratégica, se halla abocada, en primer lugar, se supone que la fuerza de observación debe procurar una clase de información menos dramática, destinada a apresurar el éxito de nuestra propia política o disposiciones. En ciertos aspectos de ambas líneas de trabajos, la fuerza de observación debe operar de manera clandestina o, dicho de otro modo, una fuerza de observación, que no está equipada para trabajar clandestinamente, no podrá efectuar una pequeña parte de las tareas que, aunque reducida, es extremadamente importante. En términos generales, no podrá producir información que otro país considere como un secreto de estado. Muchos de esos secretos pueden ser conocidos sólo por métodos extraños los que, a su vez, constituyen secretos de estado. Así es que, cierta importante fracción del conocimiento que la inteligencia debe producir, se obtiene mediante técnicas secretas altamente desarrolladas. Aquí comienza, tal vez el mayor problema metodológico de la etapa de recolección del proceso de inteligencia.

Comienza con la segregación de la fuerza clandestina; esta segregación es dictada por la necesidad de mantener el secreto. Un mínimo absoluto de personas es el que debe conocer la operación en su totalidad y las mayores precauciones y disimulo deben proteger los movimientos. Pero, a menos que esta fuerza clandestina vigile atentamente, puede convertirse en su propio y peor enemigo; porque, si permite que los mecanismos de seguridad la separen de alguna de las más significativas líneas de guía, eso destruye su propia razón de existencia. Esta guía puede provenir de dos fuentes: puede provenir directamente del consumidor o indirectamente del mismo, a través de la parte descubierta de la operación de inteligencia, a la cual ha recurrido ese consumidor en busca de ayuda. Como la relación entre el personal clandestino y los consumidores directos e indirectos de su producto, ha sido suspendida (tal vez por largos períodos); como se ha formalizado hasta el punto en que la comunicación se efectúa por palabra escrita solamente; como pierde la información de una discusión de hombre a hombre, algunas de sus tareas más importantes se hacen prácticamente imposibles. La petición en busca de información se convierte en órdenes mecánicas y frías que, a través de la inocencia del consumidor, no pueden enterarse de las posibilidades de la organización. El consumidor puede pedir algo que la organización no está preparada para entregar, o puede solicitar una información más extensa, que la totalidad de los recursos de la organización estén completamente ocupados durante meses, o puede pedir algo que, aunque obtenible no merezca tal esfuerzo. Mediante un muro de impenetrable reserva, el consumidor tiene gran dificultad en no abusar de la organización, y la organización tiene igual dificultad en mantenerse a sí misma dentro de los límites de mayor utilidad para el consumidor. Se halla constantemente expuesta a reunir la información innecesaria o equivocada y a no obtener la apropiada.

Este peligro se intensifica por la naturaleza clandestina de los trabajos de inteligencia. Su proceso involucra técnicas complicadísimas: la adecuada o correcta aproximación a una fuente, el "desarrollo" de la fuente, 50/ la protección de la fuente una vez que ha sido desarrollada, la seguridad y confiabilidad de sus

50/ Para el significado de la palabra "desarrollo" usada en este sentido, véase Los espías soviéticos, de Richard Hirsch

propias comunicaciones y demás. Aislada por la barrera de seguridad, la perfección de estas técnicas amenaza convertirse a sí misma en un fin. Uno puede comprender el absorto interés de los técnicos en los artificios de su tarea, pero es difícil perdonarlos cuando confunden sus medios y sus fines. Existen casos en los que la inteligencia clandestina ha explotado una fuente difícil y poco fructífera, descuidando la explotación de una más fácil y más remunerativa. Esta clase de inconvenientes ocurrirán con menos frecuencia, si la operación no estuviera en libertad de seguir su propio curso tras la neblina de sus propios reglamentos de seguridad.

4. Etapa cuarta: la evaluación de los datos

Si el lenguaje de la inteligencia fuera más preciso, debiera usar la palabra "crítica" en lugar de la palabra "evaluación", y si fuera permitida la expresión "crítica de datos", podríamos adelantar aún con mayor velocidad y certeza. La palabra crítica significa la comparación de algo nuevo y no establecido con algo más viejo y mejor establecido; el mejor crítico, según estos términos, es el hombre que tiene mayor número de cosas establecidas y una adecuada mentalidad, por que será capaz, por medio de comparación directa o indirecta de apreciar la validez de las nuevas cosas a medida que se presenten. Cuando efectúa apreciaciones por el método directo, por ejemplo, cuando rechaza un informe que concede a Gran Frusina una capacidad de acero equivalente a 45.000.000 de toneladas porque sabe por otra evidencia, de indudable seguridad, que su capacidad es de 36.000.000 de toneladas, puede decirse que posee una información verídica. Cuando efectúa la apreciación por el método indirecto, es decir, cuando rechaza un informe que establece que el equipo total de cosecheros de Gran Frusina es de 30.000 por año, porque no puede comprender qué podría hacer con un número semejante, está poniendo en ejercicio lo que espera sea un acertado criterio.

En el aspecto de investigación de la inteligencia, los datos reunidos sobre el problema substantivo deben, por supuesto ser

50/ Cont: (Nueva York, 1947), cap. 16. Las personas a quienes los rusos en Otawa indujeron a traicionar a su país, no lo hicieron por dinero. Lo traicionaron porque, debido a una subterránea y persistente instrucción, adquirieron la seguridad de que al hacerlo beneficiaban a la humanidad. Existen muchos otros medios de "desarrollar" una fuente sin el uso directo de respaldo metálico.

sometidos a una crítica antes que puedan convertirse en la materia de la cual surja una hipótesis. Si los datos incorrectos no son rechazados, la naciente hipótesis será también incorrecta al igual que el cuadro final. El problema metodológico se reduce a una cuestión de la crítica experta, de la comprensión y de la libertad con que se le permite llegar a la apreciación de los datos. Tal vez como en el caso de un problema anterior, este es un problema tanto de administración como de metodología; pero el caso es que la inteligencia, al tratar de sustituir las técnicas administrativas por personal profesional de alta categoría corre serio peligro de caer en el siempre importante interrogante de la crítica de datos. Esto equivale a decir que hemos perdido demasiados hombres de ciencia de conocimiento y sabiduría en una persecución que no es posible continuar precisamente sin su concurso.

Existe, sin embargo, un problema en el terreno de la evaluación que puede ser apropiadamente llamado problema metodológico y que es peculiar de las actividades de la inteligencia. Este problema se suscita debido a los dos medios a través de los que el producto de la operación de observación es distribuido al consumidor. El primero de dichos medios de distribución, es a través de la recopilación o informe terminado o sumario diario o semanal. El nuevo material es colocado sobre el escritorio del experto; éste lo somete a una crítica, juzga su importancia, lo mezcla con otros datos que recibió el día anterior o una semana antes, lo dota de base y sentido y lo envía al consumidor. Esta actividad podría ser calificada de "informante", pero, como puede verse, contiene todos los elementos de la investigación. La segunda manera en que el producto de la operación de observación es distribuido es una forma menos acabada; los recolectores entregan a una especie de intermediario lo que han recogido, éste gradúa los datos según la seguridad y confianza que merece la fuente de origen y su contenido y puede luego distribuirlos directamente al consumidor o al equipo de investigación de su propia organización y también a otra organización de inteligencia. La única razón ostensible para la existencia de este intermediario, es que este manipula datos que han sido obtenidos clandestinamente. Su organización debe proteger las fuentes de que se vale. Pero, el intermediario -- cualquiera sea la razón de su existencia --, en realidad, hace mucho más que ocultar la identidad de la fuente de origen: intenta establecer el grado de confianza que merecen los datos recogidos. Para hacerlo, es guiado por algunos extraños cánones de pensamiento.

El intermediario, de acuerdo a la práctica "standard", está restringido, para hacer sus evaluaciones, a un lenguaje limitado. Se le permite graduar la confianza merecida por la fuente según las letras A, B, C, D, y el contenido de acuerdo a los números 1, 2, 3 y 4. De este modo, con A-1 se designaría a un informe conteniendo una verdad sencilla y directa, merecedora de confianza plena. Los datos de fuentes menos fidedignas y menos seguros, podrían ser B-2, C-4, etc. Si el dato procede de algún documento, un periódico o servicio de prensa o algo por el estilo la escuela de evaluadores designa su valor con la sencilla palabra "documental". Los intermediarios han insistido en no ampliar sus comentarios más allá de este código elemental y han hecho todo lo posible para que a aquellos que quisieran ampliarlo les fuera prohibido hacerlo. Defienden este proceder, alegando que son proveedores de un artículo en bruto y que su deber es distribuirlo en la forma más primaria posible.

Si este argumento posee alguna fuerza, los mismos intermediarios contribuyen a negársela; porque ellos no distribuyen el artículo en una forma que se asemeje siquiera a un estado que puede llamarse "en bruto". Ellos lo redactan, lo abrevian, lo traducen, lo ocultan u obscurecen, si es necesario, su fuente de origen. Más aún, con frecuencia pierden el punto de observación o lo que podría llamarse ángulo de información. ¿Fue una fuente comunista francesa, socialista o derechista, la que ha informado sobre el número de ametralladoras existentes en el cuartel general del periódico comunista "L'Humanité" o la que informó sobre las nuevas instrucciones políticas del Vaticano? Cuando llega a manos del consumidor, es una mercancía semiterminada.

La evaluación de la fuente de origen, puede ser un servicio valioso del intermediario. Si la fuente es fidedigna, sin ninguna duda, y si debe ser protegida a toda costa, puede ser conveniente roturarla con el grado A. Pero, ello sólo es conveniente y válido cuando el intermediario conoce a fondo el asunto que tiene entre manos, o cuando la validez de la fuente tiene alguna relación con el contenido. A menudo, los intermediarios no tienen un concepto propio, sobre la seguridad de la fuente y, en vez de admitirla, proceden a graduarla según la aparente confiabilidad del contenido. Este movimiento en círculos viciosos carece tanto de utilidad como de valor.

Aparte del valor de una evaluación autorizada de la fuente, existen, dentro de este procedimiento, tantos elementos cuestionables, que uno apenas sabe por donde empezar . En realidad, uno no se sentiría obligado en absoluto a empezar, si estos intermediarios no sembraran su producto entre gente que son los últimos consumidores de la inteligencia y que tienden a utilizar los datos sin una crítica sistemática ulterior. Pero, el hecho es que esos datos evaluados llegan a este grupo de consumidores, que aceptarán probablemente, la evaluación tal como la reciben, sufriendo los errores consecuentes. 51/

El primer elemento peculiar, consiste, en los mismos intermediarios. ¿Quiénes son estas personas que no dirigen las operaciones clandestinas ni están en un lugar donde tengan obligación de ver todos los materiales que entran? Por todos los materiales que entran, me refiero a esos reunidos abiertamente por fuentes descubiertas (periódicos, informes gubernativos, transcripciones de transmisiones radiales extranjeras, etc). y aquellas reunidas clandestinamente en otras fuentes secretas. Ubicados en esa posición, los intermediarios parecen hallarse aislados tanto de la experiencia práctica o de la campaña del operador como de la experiencia de laboratorio del investigador, que constante y agresivamente trabaja en una especialidad. Puedo comprender que un hombre que vive en Roma y dedique todo su tiempo a reunir información sobre la política italiana, pueda desarrollar un alto sentido crítico. Puedo comprender que un investigador en Washington, que se sumerja en los datos de su especialidad y a cada instante de su vida profesional corra una carrera de obstáculos con sus propias hipótesis y las de otros, debe tener un elevado sentido crítico y una gran habilidad. Pero, no puedo comprender cómo un hombre, que pasivamente revisa una gran cantidad de material de todas clases, sin hacer nada sobre el mismo, salvo guardarlo pueda tener el sentido crítico necesario.

Otro elemento peculiar de la evaluación es uno íntimamente ligado al anterior. Ha de ser hallado en la suposición de que los datos de las ciencias sociales tienen valores únicos, no relativos que el dato que Mr. Truman trabajará por la candidatura democrática

51/ No debe olvidarse que existe otro peligro igual. El consumidor muy atareado puede carecer de tiempo o inclinación para leer material entregado en esa forma, en cuyo caso permanece ignorante tanto de lo bueno como de lo malo.

en 1948", se halla al mismo nivel o tiene la misma categoría de clase, que el dato. "Todos los objetos materiales recorrerán 16 pies durante el primer segundo de su caída en un vacío perfecto", es decir, que si Mr. Hannegan da el primer dato, constituye una cuestión u obra o de la misma categoría que si el Dr. Millikan da el segundo.

Como dato explicativo: durante la guerra se hizo circular un documento graduado A-3, que daba cuenta del fracaso de Estados Unidos para abastecer a los habitantes de la ciudad de Orán en Argel en el invierno de 1943. La fuente fue calificada con letra A, porque parecía ser alguien familiarizado con la situación: el contenido fue calificado de inseguro, porque la evaluación daba que las condiciones de Orán no eran tan malas como parecían. Un destinatario de este documento que se hallaba en excelentes condiciones para la crítica sistemática, realizó investigaciones hasta que identificó la fuente, que no era otra que un importante oficial francés y el documento el texto de uno de sus discursos no registrado. El oficial era, sin duda, una fuente A en el asunto: podía saber cual era la situación por medio de informantes directos o aún por experiencia propia. Pero lo que decía sobre Orán bajo los americanos era relativamente de poca importancia aun si hubiese sido correcto. El aspecto importante de este documento era que una crítica violenta y adversa sobre los americanos había nacido de un hombre importante que podía alegarse que era su amigo y aliado. Su importancia como fuente con respecto a Orán era relativa comparada con su importancia como origen de la mala voluntad o perfidia del mismo oficial. Uno de los usos del documento, en verdad de valor real, fue completamente oculto por la evaluación codificada. Para servir al uso más importante, la evaluación podría haber llamado la atención sobre el autor del documento. Si el documento hubiera caído en manos de la inteligencia americana, gracias al trabajo de un agente secreto cuya identidad habría que proteger, la evaluación hubiera requerido cuatro o cinco oraciones en vez de una. Pero supóngase que estas oraciones no podían ser escritas sin comprometer al agente, ¿es esta una razón adecuada para extraviar al consumidor con la evaluación A-3? Yo diría que no, y que si los intermediarios no podían pensar en otro método de manejar el problema, debían abandonar ese trabajo.

La última peculiaridad es la evaluación de un recorte periodístico por medio del uso de la palabra "documental". Nunca he comprendido que propósito a que fin sirve. Más aún, el sacar el nombre del periódico en la reproducción del recorte constituye un positivo perjuicio para el destinatario. Sin aquél este último se ve privado, tal vez, de la más útil pieza de información al hacer su propia evaluación. Por ejemplo, ¿no le gustaría saber si fue el "New York Times" o el "Daily Worker" el responsable de la estimación de que Henry Wallace obtendría diez millones de votos para presidente en 1948? ¿O preferiría la atribución de "documental"? 52/

5. Etapa quinta: el momento de la hipótesis.

Lo que se desea en el terreno de las hipótesis es cantidad y calidad. Lo que se desea es un gran número de posibles interpretaciones de los datos, un gran número de inferencias o conceptos, que estén provistos de una amplia base y puedan producir aún otros conceptos.

Hay dos cosas que una organización de inteligencia debe poseer a fin de generar más y mejores hipótesis: 1) equipo profesional de la más elevada competencia y devoción al trabajo y 2) acceso a todos los datos necesarios y pertinentes.

Existían muchos hombres contemporáneos a Mahan y Mitchell, a Darwin y Freud, a Keynes y Pareto, que podrían haber hecho los mismos descubrimientos que ellos, pero que carecían de adiestramiento y de la calidad mental necesarios. Pero que esos hombres no hayan efectuado lo mismo, no significa que no poseyeran los hechos necesarios. En su mayor parte los hechos estaban al alcance de cualquiera. Los grandes descubrimientos son el resultado de meditaciones rigurosas, ágiles y profundas; los grandes descubridores poseen cerebros capaces de tales meditaciones, y la fibra

52/ La justificación oficial de esta práctica es que nuevos elementos pueden ser establecidos como noticias falsas y que el encargado de la evaluación no desea aumentar el engaño. De ahí que utilice la palabra "documental" como señal de aviso y como evidencia de que él es estrictamente neutral en lo que a interpretación se refiere. Yo no estoy influído por este razonamiento.

necesaria para enfrentarse con una responsabilidad intelectual. Los grandes descubrimientos no son hechos por un grupo de mentes de segunda categoría por más que puedan estar yuxtapuestas u organizadas. Veinte hombres con una categoría mental equivalente a cinco, reunidos en una habitación, no producirán las ideas de un hombre con una capacidad mental equivalente a 100. No se pueden sumar mentes como si fueran partes fraccionales de genio. Mientras que la inteligencia se conduzca como si pudiera hacerlo, no producirá la clase de hipótesis esenciales a su misión.

Pero la inteligencia, que recluta su personal profesional entre la gente más favorecida de la nación, no producirá las buenas hipótesis, a menos que esa gente tenga acceso a todos los datos pertinentes; esto no es, de ningún modo, fácil de arreglar. Las cosas se interponen en el camino y la primera de ellas es la seguridad.

A pesar que la mayor parte de las cuestiones fundamentales de la inteligencia estratégica caen dentro del terreno de las ciencias sociales, no se infiere con ello que el hombre que hace inteligencia tenga exactamente los mismos problemas que el investigador universitario o el periodista. Tiene que habérselas con secretos de Estado, sobre los cuales puede muy bien descansar la seguridad o el bienestar de una nación. Sobre la teoría de que el grado de seguridad de un secreto depende del número de personas que lo conocen, un secreto muy importante no puede ser por lo tanto demasiado conocido. Pero un hombre no puede producir buenas hipótesis en algo relacionado con un secreto importante, si no sabe todo lo que debe saber al respecto. No deja de ser interesante suponer que podría haber hecho Lord Keynes si las bibliotecas no hubieran permitido su acceso a un sin número de datos económicos que considerara operacionales o que progresos hubiera efectuado el Dr. Freud, si las clínicas mentales hubiesen sellado ante él sus registros, aludiendo que los consideraban muy confidenciales. Sin embargo, los empleados de inteligencia tienen que enfrentarse siempre con esta clase de argumentos; la seguridad se obtiene a costa de una gran inferioridad en los resultados, y en cambio debieran permitírsele interferir sólo cuando fuera absolutamente necesario. No debe permitírsele interferir sólo cuando fuera absolutamente necesario. No debe permitírsele que sea una excusa o máscara para los celos interoficiales o interdepartamentales.

Estos celos constituyen la segunda barrera que se interpone en el camino. En el próximo capítulo me referiré a ellos con

detenimiento, permítaseme decir aquí que cualquiera sea la causa, uno de sus resultados es escatimar a la inteligencia uno de los dos ingredientes principales de una buena hipótesis.

LA SEGURIDAD

Los observadores más precavidos se han dado cuenta de que la solución al problema del desarme no está dentro del desarme mismo. Lo han encontrado en la seguridad. Los armamentos son el resultado de ciertos factores psicológicos. En tanto que esos factores persistan, la resolución de las naciones a armarse también persistirá, y tal resolución hará imposible el desarme. El motivo generalmente profesado y con frecuencia más real para el armamentismo, es el temor de ser atacado, eso es un sentimiento de inseguridad. Por tanto, se ha argüido que lo que se necesita es asegurar a las naciones realmente contra el ataque mediante algún nuevo plan y así darles una sensación de seguridad. El motivo de fuerza y la necesidad real de armamentos desaparecería; porque las naciones encontrarían en ese nuevo plan la seguridad que anteriormente habían buscado en los armamentos. Desde el fin de la primera guerra mundial, todas las naciones políticamente activas del mundo habían estado, en uno u otro tiempo, legalmente comprometidas a dos de tales planes: seguridad colectiva y una fuerza policíaca internacional.

SEGURIDAD COLECTIVA

Ya hemos discutido los aspectos jurídicos del problema de la seguridad colectiva tal como se presentaban en el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y en la resolución "Unión Pro Paz" de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Quedan por considerar los problemas políticos que la seguridad colectiva propone, con especial referencia al problema de la paz y la seguridad internacionales.

Dentro de un sistema efectivo de seguridad colectiva, el problema de la seguridad deja de ser el interés de una nación particular, que tendría que ser cuidado por medio de armamentos y de otros elementos del poderío nacional. La seguridad se vuelve en el interés de todas las naciones, que cuidarán colectivamente de la seguridad de cada una de ellas como si su propia seguridad estuviera envuelta. Si A amenaza la seguridad

de B, entonces C,D,E,F,G,H,I,J, y K tomarán medidas a favor de B y en contra de A como si A las amezazara tanto como B, y viceversa. Uno para todos y todos para uno es el lema de la seguridad colectiva. Como Bismark lo expuso al embajador británico Lord Loftus el 12 de abril de 1869, según lo informó este último al Secretario del Exterior británico, el conde de Clarendon, el 17 de abril de 1869: "Si la Gran Bretaña solamente declarara que cualquier potencia que rompiera voluntariamente la paz de Europa sería considerada por su país como un enemigo común -- rápidamente nos adheriríamos, y nos uniríamos a esa declaración -- tal camino, de ser apoyado por otras potencias, sería la más segura garantía para la paz de Europa."

Ya hemos hecho notar que la lógica de la seguridad colectiva no tiene tacha, siempre que pueda llevarse a cabo bajo las condiciones existentes en la escena internacional. Para que la seguridad colectiva opere como un plan en la prevención de la guerra tres condiciones deben ser cumplidas: 1) El sistema colectivo debe estar en condiciones de reunir en todo momento tal fuerza arrolladora contra cualquier agresor potencial, o coalición de agresores, que estos últimos jamás se atreverían a desafiar el orden defendido por el sistema colectivo; 2) al menos aquellas naciones cuya fuerza combinada llenaran el requisito; 3) deben tener la misma concepción de seguridad que se les supone dispuestas a defender; 4) esas naciones deben estar dispuestas a subordinar sus intereses políticos en conflicto al bien común definido en términos de la defensa colectiva de todos los estados miembros.

Es concebible que todas estas suposiciones puedan realizarse en una situación particular. Los antecedentes, sin embargo, están fuertemente contra esa posibilidad. No hay nada en las experiencias pasadas y en la naturaleza general de la política internacional que sugiera que una situación tal tiene posibilidades de ocurrir. Es desde luego verdad que bajo las presentes condiciones de las guerras, no menos que bajo las del pasado, ninguna nación por sí sola es lo suficientemente fuerte como para desafiar una combinación de todas las otras naciones con posibilidad de éxito. Empero, es extremadamente improbable que en una situación real, solamente una nación pudiera encontrarse en la posición del agresor. Generalmente, más de una nación se opondrá activamente al orden que la seguridad colectiva trata de defender y otras naciones verán con simpatía tal oposición.

La razón de esta situación descansa en el carácter del orden defendido por la seguridad colectiva. Ese orden es necesariamente el status quo que exista en un momento determinado. Así la seguridad colectiva de la Sociedad de las Naciones buscó la preservación del status quo territorial que existía cuando dicha Sociedad fue establecida en 1919. Pero en 1919 un número de naciones ya estaban fuertemente opuestas a ese status quo territorial -- las naciones derrotadas en la primera guerra mundial, tanto como Italia, que se vió a si misma despojada de algunos de los frutos prometidos en la victoria. Otras naciones, tales como los Estados Unidos y la Unión Soviética, eran en el mejor de los casos indiferentes hacia el status quo. Para Francia y sus aliados, quienes eran los principales beneficiarios del status quo de 1919 y los más ansiosos de defenderlo por medio de la seguridad colectiva, la seguridad significaba la defensa de las fronteras como ellos las habían establecido por los tratados de paz de 1919, y la perpetuación de su preeminencia en el continente europeo. La seguridad para las naciones insatisfechas significaba exactamente lo contrario, la rectificación de esas fronteras y el aumento general en su poder con relación a Francia y sus aliados.

Este agrupamiento de naciones en aquellas que estaban en favor del status quo y aquellas que se oponían a él, no es del todo particular al período siguiente a la primera guerra mundial. Tal como nosotros conocemos, es el patrón elemental de la política internacional. Como tal aparece en todos los períodos de la historia. A través del antagonismo entre el status quo y las naciones imperialistas, señala la dinámica del proceso histórico. Este antagonismo se resuelve ya recurriendo a la transacción o a la guerra. Solamente en el supuesto de que la lucha por el poder como fuerza motriz de la política internacional pudiera calmarse o ser superada por un principio superior, puede la seguridad colectiva tener oportunidad de éxito. Desde el momento, sin embargo, que dada en la realidad de la política internacional corresponde esta suposición, el intento de congelar el particular del status quo por medio de la seguridad colectiva, es la larga carrera condenada al fracaso. En una carrera corta, la seguridad colectiva puede tener éxito en conservar un status quo determinado en vista de la debilidad temporal de los oponentes su falla a la larga es debida a la ausencia de la tercera suposición sobre la que hemos basado el éxito de la seguridad colectiva.

A la luz de la experiencia histórica y de la actual naturaleza de la política internacional, debemos convenir que los conflictos de intereses continuarán en la escena internacional. Ninguna nación ni combinación de naciones, sin importar su poderío y devoción por el derecho internacional, puede comprometerse a oponerse, por medio de la seguridad colectiva, a todas las agresiones en todas las ocasiones, sin importar de quien provienen y contra quien pueden efectuarse. Los Estados Unidos y las Naciones Unidas acudieron en ayuda de la Corea del Sur cuando fue atacada en 1950 porque ellos tenían fuerza y el interés de hacerlo. ¿Serían otra vez ellos los campeones de la seguridad colectiva si mañana Indonesia fuera víctima de agresión, o Chile o Egipto? ¿Qué harían los Estados Unidos y las Naciones Unidas si dos agresores diferentes empezaran su marcha al mismo tiempo? ¿Se opondrían a estos dos agresores indiscriminadamente, sin fijarse en los intereses creados y en su poderío, y se rehusarían a violar los principios de la seguridad colectiva y se abstendrían de tomar acción solamente contra el que fuera más peligroso o más fácil de dominar? ¿Y un acto de agresión contra Corea del Norte o la China comunista, podrían los Estados Unidos y las Naciones Unidas dar un golpe de timón y luchar contra la Corea del Sur?

La respuesta tiene que ser negativa, como en el último de los mencionados casos hipotéticos, o una interpretación. Sin embargo, y de acuerdo con los principios de seguridad colectiva, la contestación debería ser un "irrestringido" "sí" si los principios requieren medidas colectivas contra todas las agresiones, sin importar las circunstancias de poderío e intereses. La seguridad colectiva, como un ideal, está directamente contra todas las agresiones en lo abstracto; la política exterior solamente puede operar contra un agresor concreto y terminado. La única pregunta que la seguridad colectiva puede hacerse es "¿Quién ha cometido la agresión?" La política exterior no puede sino preguntarse: ¿Qué intereses tengo para oponerme a este agresor particular y que poderío con el cual oponerme?

La seguridad colectiva, por tanto, puede tener éxito solamente en el caso del posterior supuesto de que todas, o virtualmente todas las naciones acudirán a defender el status quo, amenazado en la seguridad de una nación en particular, aún con el riesgo de guerra, sin importar si pudieran justificar esa política en vista de sus propios intereses individuales. En otras palabras, lo que la seguridad colectiva demanda de las naciones en lo individual es el abandono de sus egoísmos nacionales y de las políticas nacionales a su servicio. La seguridad colectiva espera que las políticas de las naciones se inspiren en el ideal de asistencia mutua y en el espíritu de sacrificio propio, el cual no debe mermar ni aún en el caso de que el supremo sacrificio de la guerra sea necesario por ese ideal.

Ese tercer supuesto, realmente equivale a la concepción de una revolución moral infinitamente más fundamentada que cualquier cambio moral que haya ocurrido en la civilización occidental. Es una revolución moral no solamente en las acciones de los estadistas representantes de sus países sino también en las acciones de los simples ciudadanos. No sólo se espera de estos últimos su apoyo a las políticas nacionales que se ven en ocasiones obligadas a correr en contra de los intereses de la nación, sino también se espera que estarán dispuestos a entregar sus vidas y arriesgar la destrucción total de una guerra nuclear por la seguridad de cualquier nación en cualquier parte del globo. Puede sostenerse que si los hombres en todas partes sintieran y actuaran de esa manera, las vidas de todos los hombres estarían para siempre aseguradas. La verdad de la conclusión es tan superior a cualquier disputa como el carácter hipotético, de la premisa.

Los hombres generalmente no sienten y actúan, ya sea como individuos entre sí o como miembros de sus países con respecto a otras naciones como debieran sentir y actuar si la seguridad colectiva ha de tener éxito. Y hay como hemos tratado de demostrar menos oportunidad hoy en día que la que ha habido en cualquier época de la historia moderna de que actuarán en conformidad con los preceptos morales de carácter supranacional si tales acciones pudieran ser en detrimento de los intereses de sus respectivas naciones. No hay ninguna entidad sancionadora sobre las naciones en lo

particular, y no hay presiones morales y sociales arrolladoras a las cuales se podrían someter. Por tanto, se ven obligadas a acudir en lo que consideran ser sus propios intereses nacionales. Los conflictos entre los intereses nacionales y supra-nacionales y la moral son inevitables al menos para algunas naciones, bajo cualquier condición que pueda exigir la encarnación de la seguridad colectiva. Tales naciones no pueden optar a resolver semejante conflicto en favor de sus propios intereses particulares, paralizando así las operaciones del sistema colectivo.

A la luz de esta discusión, debemos concluir que la seguridad colectiva no puede lograrse en el mundo contemporáneo como se pretende funcionar de acuerdo con sus concepciones ideales. Sin embargo, la gran paradoja de la seguridad colectiva es que cualquier intento de hacerlo funcionar con otra cosa que la perfección ideal, tendrá el efecto opuesto de lo que se le pretende. Es el propósito de la seguridad colectiva hacer imposible la guerra al dirigir en defensa del status quo tal fuerza arrolladora que ninguna nación se atreva a recurrir a la fuerza con el fin de variar el status quo. Pero mientras las condiciones perfectas sean las condiciones para hacer funcionar la seguridad colectiva, menos formidable será la fuerza combinada de las naciones deseosas de defender ese status quo. Si un número apreciable de naciones están opuestas al status quo y si se muestran reacias a dar al bien común definido en términos de seguridad colectiva, precedencia sobre su oposición a la distribución del poder entre las naciones en pro y en contra del status quo que no estará más en favor de las primeras. Pero si bien la distribución del poder tomará los aspectos de un equilibrio del poder que pudiera aún favorecer las naciones pro status quo, pero ya no en forma tal como para operar como un elemento absoluto contra aquellas opuestas al status quo.

El intento de poner en vigor la seguridad colectiva en las condiciones -- que son, como sabemos, las únicas condiciones en las cuales puede ser puesta en vigor -- no preservará la paz, sino que hará la guerra inevitable. Y no sólo hará la guerra inevitable, sino que hará imposibles las guerras locales y así hará la guerra universal. Porque, bajo el régimen de seguridad colectiva como funcionaría realmente en las condiciones contemporáneas, si A ataca a B, entonces D, C, E y F, podrían honrar sus obligaciones colectivas y acudir

en ayuda de B, mientras que G y H podrían tratar de permanecer aisladas e I, J, y K podrían apoyar la agresión de A. De no haber sistema de seguridad colectiva, A podría atacar a B con cualesquiera consecuencias que pudiera tener para A y B, sin verse las otras naciones envueltas en la guerra. Bajo un sistema de seguridad colectiva operante en condiciones menos ideales, la guerra entre A y B, o entre cualesquiera otras dos naciones en culaquier parte del mundo necesariamente motiva el riesgo de guerra entre todas o en el mejor de los casos entre la mayoría de las naciones del globo.

Desde los principios del sistema del estado moderno hasta la Primera Guerra Mundial, la preocupación primordial de la diplomacia era localizar un conflicto real o amenazante entre dos naciones. Los esfuerzos de la diplomacia británica en el verano de 1914 de limitar el conflicto entre Austria y Servia a esas dos naciones son un imponente, aunque fracasado, ejemplo. Por la lógica misma de sus presupuestos, la diplomacia de la seguridad colectiva debe perseguir la transformación de todos los conflictos locales y mundiales. Si este no puede ser un mundo de paz, no puede evitar el ser uno de guerra. Puesto que a la paz se la supone indivisible, consecuentemente la guerra también lo es. Siguiendo los presupuestos de la seguridad colectiva, cualquier guerra en cualquier parte del mundo, por tanto, es potencialmente una guerra mundial. Tal proyecto dirigido a hacer la guerra imposible termina por hacer la guerra universal. En vez de preservar la paz entre dos naciones, la seguridad colectiva, como debe operar realmente en el mundo contemporáneo, se ve obligada a destruir la paz entre todas las naciones.

Estos comentarios sobre la seguridad colectiva como un recurso práctico para la preservación de la paz son producto de la experiencia de los dos intentos de aplicar la seguridad colectiva en un caso concreto: las naciones de la Sociedad de Naciones contra Italia en 1935-36 y la intervención de las Naciones Unidas en defensa de la integridad territorial de Corea del Sur de 1950 a 1953.

La guerra Italo-Etíope

Después del ataque sobre Eitopía, la Sociedad de Naciones puso en movimiento el mecanismo de seguridad colectiva previsto

por el artículo 16 del pacto. Pronto resultó aparente que ninguno de los presupuestos sobre cuya realización depende el éxito de la seguridad colectiva estaban presentes ni podrían haber estado presentes bajo las condiciones reales de la política mundial.

Los Estados Unidos, Alemania y el Japón no eran miembros del sistema de seguridad colectiva de la Sociedad y estaban además divididos en sus simpatías. Alemania se había ya embarcado en políticas destinadas a deshacer el status quo en Europa. Japón estaba ya bastante adentrado en el derrumbe del status quo en el Lejano Oriente. Ambos, por lo tanto podrían solo mirar con favor un acto que, el deshacer el status quo en una región ajena, debilitaría la posición de la Gran Bretaña y Francia, quienes estaban vitalmente interesadas en la preservación del status quo en Europa y en el Lejano Oriente. Los Estados Unidos por otra parte, aprobaban los intentos de reforzar la defensa del status quo, mientras que el sentir de la opinión pública en el país le impedía tomar parte activa en tales intentos. Las naciones que estaban preparadas para hacer cualquier cosa a su alcance por el éxito del experimento de la Sociedad eran demasiado débiles para hacer algo de consecuencias -- tales como los países escandinavos -- o -- como en el caso de la Unión Soviética -- sus motivos ulteriores eran sospechosos. Además, este país carecía de la fuerza naval indispensable bajo las circunstancias, y no tenía acceso al teatro de las operaciones decisivas sin la cooperación de las naciones geográficamente inmediatas, el cual no era probable.

Así como el caso de la seguridad colectiva contra Italia era en esencia el caso de la Gran Bretaña y Francia contra Italia. Esto estaba muy lejos de ser el prerrequisito ideal de una concentración de poder avasallador, que ningún infractor potencial se atrevería a desafiar. Es, desde luego, cierto que la fuerza combinada de la Gran Bretaña y Francia hubiera bastado para reprimir a Italia. Pero la Gran Bretaña y Francia no eran sólo miembros del sistema de seguridad colectiva de la Sociedad; tenían otros compromisos morales, legales y políticos. Ni estaban enfrascadas en las defensas del status quo tan sólo contra Italia. Estaban envueltas en una lucha mundial por el poder en la cual el conflicto con Italia era un segmento -- y no el más importante. En tanto que estaban opuestas al ataque de Italia sobre el status quo no

podrían pasar por alto el ataque progresivo del Japón, ni podrían olvidar las preparaciones para el ataque llevadas a cabo al este del Rin. Ni finalmente, eran capaces de divorciar sus políticas hacia la Unión Soviética de su temor del comunismo como un movimiento revolucionario amenazador del status quo interno. Lo que la Gran Bretaña y Francia concebía como sus intereses nacionales contradecía lo que la seguridad colectiva les exigía hacer. Estaban resueltas a extremar su resolución de no ir tan lejos en la defensa de Etiopía como para arriesgar la guerra contra Italia. En las ya citadas palabras de Sir Winston Churchill: "primero el Primer Ministro ha declarado que las sanciones significaban la guerra; segundo ha resuelto que no debe haber guerra y tercero se ha decidido por las sanciones. Era evidentemente imposible cumplir con estas tres condiciones." 1/

Renuentes a subordinar sus intereses nacionales a los requisitos de la seguridad colectiva, la Gran Bretaña y Francia también lo estaban en cuanto a perseguir sus intereses nacionales sin consideración a la seguridad colectiva. Este fue el fatal error de la política exterior británica y francesa. Al seguir a medias y sin consistencia las dos causas fracasaron ambas. No solamente no salvaron el status quo en el África Oriental, sino que empujaron a Italia a los brazos de Alemania. Destruyeron el sistema colectivo de la Sociedad de Naciones a la vez que su propio prestigio como defensores del status quo. Entre las causas que motivaron el creciente arrojo de las naciones anti-status quo en la última parte de los treinta, que culminaron con la guerra agresiva, esta pérdida de prestigio tiene un lugar preponderante.

La ruina de la seguridad colectiva, como fue aplicada en la agresión italiana contra Etiopía, transmite dos lecciones importantes. Demuestra la contradicción entre un proyecto de reforma idealmente perfecto y de una realidad política que carece de todos los elementos sobre los cuales el éxito del proyecto fue predicado. Demuestra también la fatal debilidad de una política exterior que es incapaz de decidirse entre

1/ London Evening Star, junio 26 de 1936.

guiarse por el interés nacional, como quiera que sea definido o por un principio supranacional que sintetiza lo que es considerado como el bien común de la comunidad de naciones.

LA GUERRA DE COREA

Las lecciones que pudieron haber sido aprendidas del análisis teórico de la seguridad colectiva, y que eran el producto de la experiencia de la guerra italo-etiope, fueron plenamente confirmadas por la guerra de Corea.

El ataque de Corea del Norte contra Corea del Sur el 25 de junio de 1950, al cual se unió la China comunista en noviembre del mismo año, era un caso de agresión tan claro como pueda uno imaginarlo. En ausencia de la duda más insignificante en cuanto a los méritos del caso, la seguridad colectiva habría requerido que todos los miembros de las Naciones Unidas acudiesen en ayuda de Corea del Sur, víctima de la agresión. En vista de la naturaleza de las consecuencias militares de la agresión, esta ayuda para ser efectiva podía tan sólo haber tomado la forma del despacho de contingentes armados al frente de batalla. Pero de los sesenta miembros de las Naciones Unidas solamente 16 enviaron fuerzas armadas de alguna clase y de estos solamente los Estados Unidos, Canadá y la Gran Bretaña puede decirse que contribuyeron con más que fuerzas simbólicas. Corea del Sur, el país inmediatamente afectado, y los Estados Unidos, proporcionaron alrededor del 90% de las fuerzas armadas que lucharon en Corea. En el curso de la guerra, una gran potencia la China Continental, se unió al agresor como un partícipe activo de la agresión misma. Otros miembros de las Naciones Unidas con capacidades militares, tales como Argentina, Brasil, Checoslovaquia, India, México, Polonia, permanecieron al margen, sin tomar parte activa en las operaciones militares de lado alguno. Así la realidad de la seguridad colectiva como fuerza aplicada en la guerra de Corea corresponde exactamente al patrón bosquejado. Dadas las condiciones de la política mundial contemporánea no pudo haber sido de otro modo.

A fin de entender las diferentes actitudes tomadas por diversas naciones con respecto a la guerra de Corea, no es ni suficiente ni necesario consultar los textos jurídicos concernientes a las obligaciones impuestas sobre los estados miembros por un sistema de seguridad colectiva. Es, sin embargo, suficiente y en verdad indispensable, consultar sus intereses y el poder con que cuentan para apoyar esos intereses.

Como hemos demostrado anteriormente la existencia misma de Corea como un estado autónomo ha sido por más de dos mil años consecuencia del equilibrio de poder en el Lejano Oriente, ya en función de la supremacía de una potencia que controlaba y protegía a Corea, o en función de un imperialismo rival sobre península coreana, estableciendo ahí un equilibrio muy inestable coreana, estableciendo ahí un equilibrio muy estable generalmente de corta duración. La potencia protectora tradicionalmente fue China, de cuando en cuando desafiado con éxito vario por el Japón. Hacia el final del siglo XIX Rusia reemplazó a China como el competidor del Japón por el control de Corea.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con China y Japón demasiado débiles para llevar a cabo sus funciones históricas con respecto a Corea, los Estados Unidos y la Unión Soviética se encargaron de ese cometido, los Estados Unidos como ocurrió tomando el lugar de Japón y la Unión Soviética el de China.

Ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética podían permitir a la otra potencia todo el control de Corea.

Visto desde el punto de ventaja del Japón, cuya protección es un interés vital de los Estados Unidos, Corea en manos de un poder potencialmente hostil es como un puñal clavado y así es visto desde el punto de ventaja de Rusia, y más particularmente China.

Por tanto la división de Corea en una zona americana y soviética al término de la Segunda Guerra Mundial fue la expresión tanto de los intereses de las dos naciones involucradas como del poder disponible: puesto que en aquella época ninguna estaba en posición de arriesgar un conflicto mayor sobre el total control de Corea.

Esta controversia sobre el control de toda Corea fue reabierto cuando Corea del Sur fue atacada por Corea del Norte apoyada por la Unión Soviética. El decidido apoyo de los Estados Unidos a Corea del Sur quedaba justificado por su interés en la seguridad del Japón y en la estabilidad general del Lejano Oriente. Fue este último interés el que justificó el sustancial apoyo del Canadá y la Gran Bretaña. Las contribuciones simbólicas de otras naciones tales como Australia, Bélgica, Colombia, Francia, Luxemburgo y Turquía, puede ser explicada ya por el mismo interés o por su especial y dependencia en la buena voluntad de los Estados Unidos. Y el fracaso de la mayoría de las naciones de contribuir en algo se deriva de su falta de interés o de poder, o de ambos.

Pero aún este apoyo, fragmentario cuando se compara con la fuerza militar total de los miembros de las Naciones Unidas hubiera sido bastante para la repulsión de la agresión norcoreana, soslayando una guerra mundial. En otras palabras, la seguridad colectiva podría haber operado con éxito aun bajo las condiciones menos que ideales que prevalecieron antes de la intervención de la China comunista. Esa intervención transformó completamente el carácter de la guerra de Corea, antes de ella la guerra podrá ser denominada todavía como una guerra de seguridad colectiva o como una acción policial en virtud de la preponderante fuerza militar opuesta al agresor. Con tal intervención, el conflicto tomó el carácter de una guerra tradicional en la cual las fuerzas aproximadamente iguales de las dos coaliciones se opusieron unos a otros. A menos de provocar una conflagración general, no había posibilidad para ninguna de las partes de derrotar a la otra, tal y como Corea del Sur hubiera sido capaz de derrotar a Corea del Norte con la ayuda de las fuerzas de las Naciones Unidas. Desde el momento en que una gran potencia se unió al agresor, sólo un esfuerzo de seguridad colectiva conmensurado con la magnitud de la acción -- eso es, guerra total contra una gran potencia -- pudo haber derrotado a los agresores. En suma, la seguridad colectiva, concebida como un instrumento para la protección del status quo por medios pacíficos destruye su propósito preconcebido y se torna en un instrumento de la guerra total si el agresor es una gran potencia.

La guerra de Corea no puso la seguridad colectiva a prueba frente a esta paradoja porque los intereses de las grandes potencias envueltas en ella limitaron a la península coreana. La China comunista intervino contra el avance de las Naciones Unidas en Corea del Norte por las mismas razones que motivaron la intervención de los Estados Unidos contra el avance norcoreano en Corea del Sur: el temor de una Corea unida en manos potencialmente hostiles. La seguridad colectiva habría requerido no sólo la repulsión momentánea de la agresión, sino el establecimiento de seguridad en el futuro, un objetivo posible sólo dentro de la derrota de China comunista en una guerra total. De igual manera, la restauración del control tradicional chino sobre la península coreana habría requerido la derrota de los Estados Unidos en una guerra total. Ni los Estados Unidos ni China estaban dispuestos a aceptar las cargas y riesgos exigidos por tal empresa. Por tanto ambas naciones quedaron satisfechas con una continuación temporal de la división (no obstante lo precaria e inestable) de Corea en dos esferas de influencia, reflejo del balance del poder en el Lejano Oriente.

A este respecto, como en otros ejemplos antes discutidos, los dilemas y contradicciones a los cuales la guerra de Corea -- considerada como una acción de seguridad colectiva -- ha dado realce provienen de las contradicciones inherentes a la idea misma de la seguridad colectiva cuando es puesta en práctica bajo las condiciones políticas del mundo contemporáneo.

UNA FUERZA POLICIACA INTERNACIONAL

La idea de una fuerza policiaca internacional va un paso más allá de la seguridad colectiva en cuanto a que la aplicación de la fuerza colectiva en contra de un transgresor real o potencial queda fuera del control de las naciones individuales. La policía internacional operaría bajo el comando de una agencia internacional, la cual decidiría cuando y como emplearla. Tal fuerza policiaca jamás ha operado como una organización internacional permanente.

Los miembros de las Naciones Unidas están, sin embargo, obligados por los artículos 42 y siguientes de la Carta a crear tal fuerza en la forma de una Fuerza Armada de las Naciones Unidas. Ningún progreso se ha hecho todavía para llevar a cabo tal obligación.

Las esperanzas para preservar la paz, que han estado conectadas con una fuerza policíaca internacional desde fines de la Primera Guerra Mundial, se derivan de una analogía con las funciones preservadoras de la paz que la policía lleva a cabo en las sociedades domésticas. Esta analogía es, sin embargo, engañosa en tres campos.

Las sociedades domésticas están compuestas por millones de miembros de los cuales en cualquier tiempo normalmente sólo una fracción pequeñísima se encuentra ocupada en la violación de la ley. La diseminación del poder entre los miembros de las sociedades domésticas es extremada. Puesto que hay miembros muy poderosos y miembros muy débiles. Además el poder combinado de la ciudadanía respetuosa de la ley normalmente será infinitamente superior a cualquier combinación de inclusive los más poderosos transgresores. La policía, como una agencia organizada de la mayoría observante de la ley, no necesita exceder de una proporción relativamente pequeña con el fin de poder contener cualquier amenaza previsible a la ley y el orden.

En estos tres aspectos la situación internacional es significativamente diferente. La sociedad internacional está compuesta por un número relativamente pequeño de miembros, que asciende a unos cien estados soberanos. Entre estos gigantes, como los Estados Unidos y la Unión Soviética y pigmeos tales como Luxemburgo y Nicaragua. Y lo que es más importante el poder de cualquiera de estos gigantes constituye una fracción muy considerable del poder total de la comunidad de naciones. Un gigante en combinación con una o dos naciones de segunda magnitud o unas cuantas pequeñas puede exceder fácilmente el poderío combinado del resto de las naciones. En virtud de tan formidable oposición potencial, una fuerza policíaca de dimensiones verdaderamente gigantesca obviamente sería necesaria si habría de poder aplastar una infracción

del orden y la ley sin transformar cada acción policial en una guerra y de grandes proporciones. Esto sería cierto, sólo que en una escala proporcionalmente menor, aun cuando el desarme general redujese drásticamente las fuerzas armadas de las naciones individuales. Porque la policía internacional aun tendría que constituir un contrapeso de superioridad arrolladora en contra del espíritu militar y entrenamiento, capacidad industrial, ventajas estratégicas -- en suma, el poderío nacional de las grandes potencias -- el cual en caso de conflicto pudiera ser fácilmente transformado en fuerza militar real.

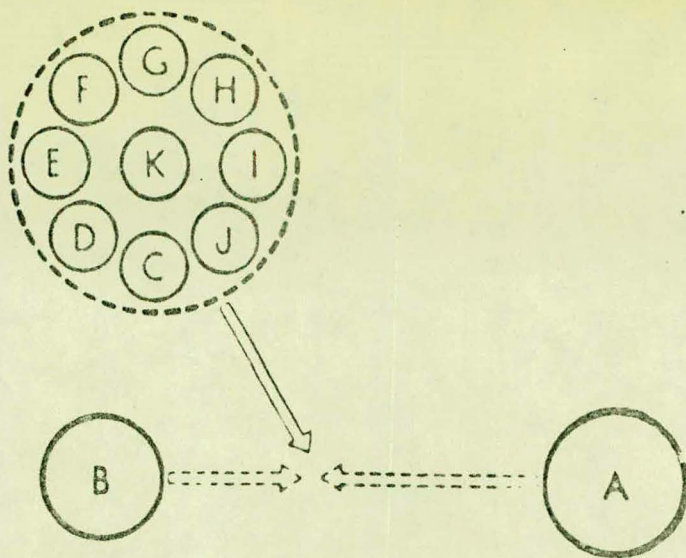
En el supuesto -- en verdad meramente hipotético -- de que las naciones estuviesen deseosas de abandonar los instrumentos para la protección y apoyo de sus propios intereses a una fuerza policíaca internacional, ¿cómo habría de estar compuesta tal fuerza policial internacional? La naturaleza de la sociedad internacional como realmente es, no permite una respuesta satisfactoria a esta pregunta.

En las sociedades internas la fuerza policíaca naturalmente está compuesta por miembros que se hallan plenamente identificados con el orden y la ley existentes. Pero supongamos que entre ellos hay algunos opuestos a la ley y el orden existentes, y que su número es proporcional al segmento del total de la población opuesta a ello; el número de los descontentos sería tan pequeño que resultaría virtualmente insignificante e incapaz de afectar el notable poder de la policía. Una fuerza policíaca internacional necesariamente tendría que estar compuesta de un número de ciudadanos proporcional o igual de las diferentes naciones. Mas estas naciones como hemos visto, virtualmente están siempre divididas en defensoras y opositoras del status quo existente; esto es, de la ley y el orden existentes. Sus ciudadanos como miembros de la fuerza policial internacional, no podrían sino compartir las preferencias nacionales a este respecto. ¿Podría esperarse de ellos pelear contra sus propias naciones en defensa de su status quo, al cual en cuanto individuos dotados de nacionalidad, deben estar opuestos? Dada la fuerza relativa de las

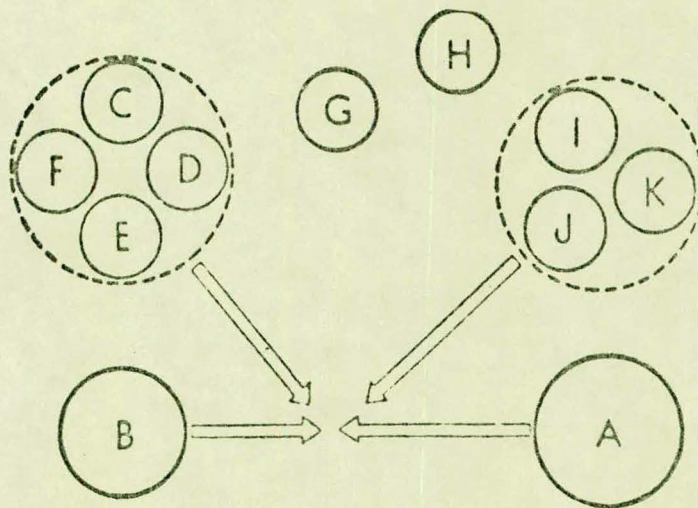
lealtades nacionales e internacionales en el mundo contemporáneo, en caso de conflicto las lealtades nacionales no harían sino atraer los miembros respectivos de la fuerza policíaca internacional como a otros tantos magnetos, disolviéndose así antes de que pudiera enfrentarse a un desafío de la ley y el orden existentes.

Estas consideraciones generales, aplicadas a la sociedad internacional como un todo y más particularmente a sus miembros más poderosos, no son desde luego invalidadas por la posibilidad excepcional de una fuerza policíaca internacional para la prevención de quebrantos a la ley estrictamente circunscritos en lo local, siempre que todas las naciones directamente afectadas tengan un interés en esa prevención. El único ejemplo de esa posibilidad es por ahora ofrecida por la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, que desde la invasión de Suez en 1956 ha protegido las fronteras entre Egipto e Israel alrededor de la faja de Gaza y ha reforzado la desmilitarización de los estrechos de Tirán.

Una fuerza policíaca internacional, en una sociedad de estados soberanos, ofrece una contradicción en principio. En el contenido más amplio del estado mundial encontraremos nuevamente este problema. El problema de una fuerza policíaca internacional, para ser resuelto del todo, debe serlo dentro del cuadro de una sociedad mundial que dirige la verdadera lealtad secular de sus miembros particulares y que haya desarrollado una concepción de justicia de acuerdo con la cual las naciones individuales que la componen estén dispuestas a comprobar la legitimidad de sus particulares demandas.



El ideal de la seguridad colectiva



La realidad de la seguridad colectiva

B. SEGURIDAD NACIONAL. CONCEPTO ACTUAL

1. NECESIDAD IMPERIOSA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

a. Considerado así el Interés Nacional, sea como "una relación entre el grupo nacional y alguna cosa que él juzga indispensable a sus condiciones existenciales primarias" (en el decir de Fairchild), sea como resultante de las élites dirigentes y de las masas dirigentes, reflejando siempre un bien o una condición existencial para la nación, corresponde a ésta promover su efectivización

b. Para eso el Estado-Nación, no existiendo aislado en la tierra, debe orientar sus esfuerzos en líneas de acción dirigidas sea para el espacio de su determinación -- en la impulsión de las actividades de sus grupos humanos -- sea para los espacios contiguos o distantes, bajo otras determinaciones, en su vida de relación con otros grupos extraños.

c. En vista de los intereses nacionales, casi siempre divergentes, es evidente que las Políticas Nacionales de los Estados, tendrán forzosamente que chocar en sus acciones o políticas de consecución de los objetivos nacionales.

1) En la realidad, como afirma Laski (Teoría y Práctica del Estado) "en toda sociedad nacional o internacional, hay siempre conflictos permanentes, potenciales o actuales."

2) Los intereses materiales, asevera también Harold Inis (Estrategia de la Cultura) "no fusionan a los pueblos, ni los integran en un compacto de aspiraciones comunes, causando por el contrario, fricciones, roces profundos, y desencadenando graves crisis internacionales."

3) Dada la ausencia de una autoridad super-nacional central, que regule esos conflictos y "haga cumplir la ley y el orden", en el decir de Spyman, esas relaciones tangenciales han quedado siempre en la dependencia del Estado que, para ello, tiene que echar mano a su Poder, naturalmente fundamentado en valores económicos sociales, geográficos, militares y psicológicos, constituyendo el recurso a la violencia una posibilidad siempre a encarar en la realidad internacional.

d. Por esa circunstancia, la Política Nacional, teniendo siempre, como último argumento, la Guerra -- tiene que ser fundamentada en la Fuerza, y el aumento y manutención del Poder se ha tornado la preocupación constante de los Estados en todos los tiempos -- sin que, entre tanto, la Política de la fuerza jamás haya constituido un fin en sí mismo. No es, pues, sin justa razón que Bertrand Russel afirma ser "el Poder el concepto fundamental de la Ciencia Social, así como la Energía es el concepto fundamental de la Física", y Possony-Strausz-Hupé llegan inclusive a declarar que la política externa busca la adquisición de un óptimo -- y algunas veces -- del máximo Poder. La conquista del Poder es el fin supremo de la política. Spyman afirma que "el mejoramiento de la posición relativa del Poder tórnase el objetivo primario de la Política entre los Estados."

e. Tal ha sido el clima de las relaciones internacionales, y la Política del Poder una realidad inconstable que, solamente por la aceptación voluntaria y el good will, se han sancionado las reglas de conducta corporificadas en el Derecho Internacional, imponiendo la existencia pretendida de un régimen legal, más motivando, de hecho, la anarquía mundial. De ahí la afirmación de Broks y Enemy: "El sistema de Estado Nación propicia la existencia de un mundo de anarquía internacional, en el cual la fuerza es el factor determinante de las relaciones entre los Estados Soberanos." En este mundo sólo las Grandes Potencias, maniobrando su propio poderío, están en condiciones de aplicar sus políticas nacionales, con real proyección en el campo internacional."

Esta es una infeliz verdad bien actual en los tiempos modernos y contemporáneos, y muy cierta especialmente para los países de limitada expresión política.

f. Por eso, solamente por la persuasión de la Fuerza y no por la Fuerza de persuasión, las Grandes Potencias han establecido patrones de modus vivendi internacionales. En el pensamiento de los realistas hay pocas esperanzas, en la estructura actual que el Poder deje de ser la llave maestra del Estado-Nación, sea para la acción aislada, sea más generalmente para una acción colectiva.

g. Persiste "la idea y la tendencia al aumento del Poder" como preocupación primera de los actuales hombres de Gobierno, traduciendo la vieja afirmación de Milton: "Aquellos que buscan su propia libertad, sólo tienen el derecho de ganarla, siempre que tuvieran el poder necesario para eso." Y "el renunciamiento a la guerra como un instrumento de política nacional se evidencia más que nunca como una promesa vana, disipada al calor de las realidades internacionales, dejando apenas la tenue reminiscencia de un Pacto idealista que utópicamente tentó la prescripción de esa forma detestada de acción política.

h. El idealismo de los Jefferson, Fox, Cladstone, Wilson, Chamberlain, Franklin D. Roosevelt, batallando por las aspiraciones de los hombres y mujeres de todo el Universo, considerando la política en términos moralistas, legalistas, expresados en objetivos ideológicos, a veces inadecuados a los intereses reales del país, jamás consiguió ensombrecer el realismo empírico de los Pedro el Grande, Hamilton, Pitt, Burke, Napoleón, Disraeli, Bismark, Lenin, Stalin, Hitler, reflejando las doctrinas de Maquiavelo, Hobbes Hegel, de un Marx-Engels, y hoy reforzada modernamente por el pensamiento de un Kenan, un Spyman, un Strausz-Hupe colocando a la lucha por el interés y por el Poder en la escena política, como la finalidad del Estado, la razón de ser o el atributo más noble de su existencia. Permanece así viva la triste verdad, real y latente la dura contingencia de que las naciones se atribuyen el derecho de proceder constantemente con la propia interpretación de sus objetivos nacionales, en detrimento de cualquier otro interés más noble o común de la Humanidad y hasta mismo de paz.

i. Y así se cuenta la historia del mundo, donde el Poder ha sido el factor determinante de las relaciones entre los Estados, la Paz apenas "un armisticio temporal" y la guerra -- el más violento de los conflictos humanos -- una constante de la dinámica social, llevando al viejo Heráclito a su afirmación concisa y profunda:

"La guerra es común a todos los seres. Ella es la madre de todas las cosas. De unos ella hace dioses, de otros esclavos u hombres libres."

j. No constituye así motivo de admiración la relevancia que los estados actuales, en permanente crisis de intereses, han prestado al concepto de Seguridad. Sin duda, ésta constituye, en el mundo de antagonismos y de escepticismo de hoy, la preocupación de mayor importancia para cualquier Política Nacional. Hacia ella se dirigen las atenciones de los estadistas, de los militares, de todos los componentes del grupo nacional, investigando ansiosamente si el arquetipo que ha erigido el Estado, a costa de grandes sacrificios, para su bienestar, podrá proporcionar, llegado el momento, la protección deseada, o permitir la reacción violenta e inmediata que desamine la agresión intempestiva.

k. En esta época -- destructora de todos los convencionalismos tradicionales de la guerra convencional -- por la guerra total o global, imponiendo universalidad espacial y esfuerzo integral; por la guerra fría, determinando continuidad temporal y esfuerzos alternados -- de naturaleza, intensidad e incidencia variables --, esa perplejidad de la generación que batalló dos guerras mundiales y vive a la sombra de una tercera, en una espera agonizante, se ha agravado, tornándose la "carrera a la seguridad" una verdadera obsesión de todos los grupos nacionales.

l. La agresión, en el mundo de hoy, no es únicamente aquella hecha al territorio de una nación y sí cualquier acción, en otra parte de la tierra, que pueda amenazar, no sólo a su seguridad y asistencia territoriales, como a la integridad de su forma de ser y vivir.

II. De hecho, tendrá que ser revisado, en la vida de los pueblos, el concepto de Seguridad Nacional. Ella no reposa ya en la inviolabilidad de su frontera, sino en la conciencia política y moral de las naciones.

Laski, colocando la seguridad como un objetivo primordial del Estado, afirma:

"Insistimos, con Hobbes, que no puede haber civilización sin seguridad."

2. CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL:

a. El Comandante Ralph E. Williams, de la Marina de Guerra Norteamericana, intentando caracterizar la expresión -- "Seguridad Nacional" -- admite:

1) Que ella debe conceptuarse, ante todo, como una condición social, algo que los líderes nacionales creen ser necesario para el bienestar continuo de la Nación, como por ejemplo, la soberanía nacional, un sistema de gobierno que asegure las libertades públicas y una economía básicamente libre y expresa:

"Cuando hubiéramos conducido nuestros negocios, tanto interna como externamente, de suerte que esas cosas hayan sido razonablemente alcanzadas, en su esencia, podemos decir que estamos manteniendo un grado tolerable de Seguridad Nacional."

2) Que la manutención de la Seguridad Nacional es un proceso continuo e incesante. No es apenas algo a ser conseguido o alcanzado, más a ser mantenido.

El problema es permanente y el proceso de su solución continuo, en la paz y en la guerra, en tiempos de bonanza o de intranquilidad.

b. A pesar de que Ralph E. Williams, considera la expresión "Seguridad Nacional" -- una forma moderna para traducir una vieja realidad -- tan compleja que no cabe en la definición convencional de los diccionarios", la Escuela Superior de Guerra del Brasil, en base a las consideraciones anteriores, lo atribuye la siguiente conceptualización actual:

"Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".

c. Este concepto revela dos aspectos distintos del problema: uno estático -- la manutención de los objetivos ya alcanzados;

y otro dinámico -- la conquista de nuevos objetivos indispensables al pleno desenvolvimiento del conjunto nacional y al alcance de sus medios de acción.

d. En el fondo, sin embargo, el concepto de Seguridad Nacional es eminentemente dinámico, en cuanto a la actualización de los medios necesarios para la acción que, por lo menos en la fase actual de las relaciones internacionales, debe ser revisado continuamente, en función de la aparición y perfeccionamiento constante de nuevas y formidables armas de destrucción, indispensables no sólo para la conquista, sino también para la manutención de los objetivos más esenciales de una nación.

e. Es que, en verdad, lo que condiciona el dinamismo del concepto de Seguridad Nacional es la propia evolución de los medios de destrucción de seguridad.

1) Hasta el último cuarto de siglo XVIII, por ejemplo, cuando la guerra de interés casi exclusivamente dinástico, era hecha por limitados ejércitos profesionales, la seguridad de una nación podía ser garantizada con la organización y manutención de un ejército equivalente al del adversario o coligación probable de adversarios. La lenta evolución de las armas permitía, por otro lado, cierta seguridad contra sorpresas en este particular.

2) Después de la Revolución Francesa, con la organización de Ejércitos Nacionales, los efectivos de paz podían aumentar considerablemente, en la eventualidad de guerra, con la movilización de los elementos válidos de la Nación. Esa posibilidad de ampliación ha aumentado constantemente con el sistema del Servicio Militar Obligatorio y el desenvolvimiento industrial, permitiendo equipar rápida y eficazmente los efectivos movilizados, alteró sensiblemente aquel concepto de Seguridad Nacional.

3) Luego de la Primera Guerra Mundial y, especialmente a partir de la deflagración de la última Gran Guerra, con la aplicación intensiva de la Ciencia y de la Técnica a todas las actividades de la Guerra y la extensión de ésta a todos los sectores de la nación enemiga por todos los procesos -- la guerra se totalizó y el Concepto de Seguridad Nacional -- evolucionó paralelamente asumiendo características nuevas y extremadamente complejas.

f. Por otro lado, esta moderna concepción de Seguridad Nacional, envuelve, directa o indirectamente, todas las actividades del Estado-Nación:

1) Las ligadas, de un lado, al campo político-administrativo tales como las relaciones internas (allí incluida la manutención del orden, la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas y la normación, ordenadamente, ejecución y corrección de las actividades interiores, y, de otro lado, la manutención, en el sector externo, del respeto a la soberanía nacional y del prestigio internnacional) (inclusive, si fuere necesario, por el empleo de la fuerza).

2) Las integrantes del campo económico-financiero, tales como la producción (primaria e industrial) y sus factores de infra-estructura (energía y transportes), el comercio, la elaboración y ejecución presupuestarias, y el control de la moneda y del crédito; y,

3) Finalmente, las dependientes del campo sico-social, tales como los factores morales y sicológicos, la educación, la cultura, la salud pública, las garantías individuales y la aplicación de la justicia, las relaciones de trabajo y la previsión y la asistencia sociales.

g) A título de ilustración, consignamos dentro de este mismo capítulo algunas otras concepciones de Seguridad Nacional.

1) Capacidad de un Estado no sólo para prevenir su conquista material y espiritual, sino también para preservar su modo de vida.

(Corbh --, "World Politics" 10/52).

2) Condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas (U.S. Joint Chiefs of Staff).

3) Es la situación creada en un determinado instante por el Poder Nacional teniendo en vista la sobrevivencia (integridad,

soberanía y autonomía) de una Nación.

4) Es el estado originado, en un dado momento, por el desenvolvimiento de los recursos humanos, políticos, militares, económicos y espirituales de una Nación, teniendo en vista la preservación del espacio nacional, la autodeterminación y las tendencias e intereses de la sociedad en que vive.

5) El término significa realmente más que la protección el suelo patrio o de sus territorios de ultramar. Significa también la defensa de sus intereses económicos y de todo lo que pueda constituir, en una palabra la grandeza y la propia vida de una nación (Jules Cambon "Foreign Affairs"-- No. 2 -- 1950).

6) Es una condición social. No es un Estado de alerta militar, una serie de alineamientos políticos o una acomodación económica. Es algo en que la Nación cree acerca de sí mismo, algo que sus Jefes están convencidos ser necesario para el bienestar continuo de la Nación. (Cmdte. Ralph Williams).

7) Es el fruto de una política nacional victoriosa (Idem)

8) Es un estado de garantía para el grupo nacional contra el peligro de pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades (Gen. J. B. Sweet -- "The Price of Survival").

9) Es el principal emprendimiento de un pueblo civilizado procurando conseguir una condición en que, racionalmente, pueda sentir la inexistencia de un peligro serio, capaz de amenazar realmente o potencialmente la pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades.

10) Sea cual fuere la conceptualización de Seguridad Nacional: -- el grado relativo de garantía, condición, capacidad, estado de libertad, situación, protección, objetivo, etc. -- lo cierto es que en este "tiempo de angustia" (en la expresión de Toynbee) en que por la integralización de la guerra, la Política es ya considerada, en antonomasia a la expresión tradicional de Clausewitz, "La continuación de la guerra por otros medios", la Seguridad sólo podrá tornarse real y efectiva como bien lo afirmó el Cmdte. R.S.L. Williams si fuese el resultado de una Política Nacional victoriosa".

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS RECURSOS HIDRICOS

General de División (R. E.) Osiris Guillermo Villegas,
Secretario del Consejo Nacional de Seguridad

- I. INTRODUCCION.
 - 1) Antecedentes.
 - 2) Características del problema.
- II. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO DE LA POLITICA NACIONAL.
- III. ANALISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.
- IV. NOTAS CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL.
- V. ESTUDIO, EVALUACION Y UTILIZACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS DESDE DEL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.
- VI. ALGUNOS CASOS PARTICULARES DE USOS DE LOS RECURSOS HIDRICOS QUE INTERESAN A LA SEGURIDAD NACIONAL.
 - 1) Aprovechamiento de los ríos interprovinciales.
 - 2) Aprovechamiento de los ríos internacionales.
- VII. PALABRAS FINALES.

I. INTRODUCCION.

1. Antecedentes

A medida que la civilización avanzó, los cursos fluviales y el mar determinaron una serie de tendencias en los Estados, que una disciplina reciente sistematizó en "leyes geopolíticas".

No es nuestro propósito ahondar en consideraciones acerca del rigor de estas leyes, pero sí señalar que, en lo que al tema se refiere, apuntan a una evidente conexión entre la Seguridad del Estado y los cursos de agua.

Si observamos sumariamente el proceso colonizador en la América del Sur, surge con evidencia la importancia que en el mismo tuvieron algunas cuencas fluviales, "puertas de la tierra", como las llamaban los cronistas de la época.

La Cuenca del Plata es el mejor ejemplo en tal sentido.

Todos conocemos que el valor de dicha Cuenca causó continuas fricciones entre las cortes lusitana y española. Y que en el siglo diecinueve, buena parte de la política exterior de los estados ribereños, y de Inglaterra y Francia en la región, giró alrededor de la dominación, control o influencia sobre la desembocadura de la Cuenca.

Hechos históricos, acaecidos desde 1777 hasta la fecha, que a manera de ejemplo podemos citar:

- Pérdida, por parte de la Corona portuguesa, de la Colonia del Sacramento;
- pérdida, por parte de la Corona española, de las misiones orientales y las provincias de Santa Catalina y Río Grande;
- guerra con el Imperio del Brasil;
- independencia de la República Oriental del Uruguay;
- combates de El Quebracho y de la Vuelta de Obligado;
- Guerra de la Triple Alianza con el Paraguay;
- Guerra del Chaco;
- problema de la libre navegación de los ríos,

advierten la consistencia del enfoque que conecta, a la Seguridad Nacional, con la red fluvial y el "hinterland" de las cuencas respectivas.

2. Características del problema.

Si bien el agua útil para el hombre es un recurso natural renovable, y los recursos hídricos globales se mantienen sensiblemente constantes, el crecimiento demográfico y el desarrollo industrial han ubicado al fenómeno hidrológico, en su conjunto, en una nueva perspectiva.

Al producirse el desarrollo industrial y casi simultáneamente la expansión demográfica, se origina la concentración de poblaciones, exigiendo cada vez mayores cantidades de agua para consumo del hombre y como insumo industrial. Al propio tiempo, los mismos cursos de agua se convierten en la principal vía de eliminación de residuos industriales y municipales.

El incremento de población, la acumulación de capital, el empobrecimiento o agotamiento de algunas regiones y recursos naturales, el desarrollo científico y tecnológico, conjuntamente con causas no estrictamente económicas, de orden político y militar, imponen o posibilitan la explotación de regiones más áridas e inhóspitas.

Además, la tecnología abre la posibilidad de transformar la energía potencial de los cursos de agua, y hasta de los mares, en fuerza electromotriz.

El recurso hídrico, otrora suficiente en términos generales, adquiere cada vez mayor importancia, porque en relación con una mayor diversificación o intensificación de sus usos, comienza a manifestarse, en términos relativos, su creciente escasez al par que se presentan incompatibilidades entre distintos usos.

Nuestra República no escapa a estos procesos evolutivos: el desarrollo industrial en el litoral y centro del país, el crecimiento notable de población en esas mismas regiones, la necesidad de expandirse hacia las zonas menos desarrolladas --en particular hacia el Norte y hacia la Patagonia-- obedecen al mismo cuadro de necesidades y posibilidades someramente descrito.

Se presenta entonces la necesidad de conocer los recursos hídricos nacionales en todas y cada una de sus fases, de controlarlos y de asignarlos, eficientemente, entre los diversos usos.

Señalaremos a continuación los criterios propios de la Seguridad que entendemos son de aplicación en el tema en análisis, seleccionando algunos aspectos concretos, necesarios para una mejor interpretación.

En todo caso, los enfoques científico-técnicos y económicos son concurrentes en términos de Seguridad, y en ese contexto deben ser considerados.

Expondremos previamente, para facilitar la comprensión, algunas ideas sobre la ubicación de la Seguridad en el marco de la Política Nacional, su problemática propia y algunas notas características de la misma.

II. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL.

Si bien desde un punto de vista restringido pudiera entenderse que el concepto de seguridad sólo involucra la actuación contingente sobre las interferencias y perturbaciones producidas o que eventualmente pudieran producirse, a fin de eliminarlas o de minimizar sus efectos negativos, resulta de inmediato evidente que tal definición sólo contempla los problemas coyunturales, dejando de lado los fines políticos globales que se propone el Estado, y las estrategias que diseña para su obtención.

Por el contrario, una noción amplia y dinámica de la misma acepción de Seguridad Nacional, en concomitancia con una igualmente amplia y dinámica de Desarrollo, y en función ambas de una Política Nacional, permite la formulación adecuada de un conjunto de estrategias coherentes dirigidas al logro de los fines y objetivos propuestos por dicha Política Nacional.

La Ley de Defensa N° 16.970 ha recogido, precisamente, aquel amplio juicio y en su articulado se incorpora, como finalidad del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, la coordinación de sus actividades con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

En última instancia, puede afirmarse que Política Nacional, Desarrollo y Seguridad, son nociones fuertemente integradas, cada una de las cuales está dirigida a enfatizar o explicitar determinados ángulos o enfoques de un mismo concepto de Nación, entendida ésta según una perspectiva dinámica.

En definitiva, desde el punto de vista de la Seguridad, el objetivo fundamental es ser una Nación y continuar siéndolo; y se puede todavía agregar: ser una Nación con autonomía para adoptar las decisiones que hacen a su misma esencia.

Y no puede ser de otro modo, si se tiene en cuenta que el problema de la Seguridad se presenta como consecuencia de la oposición de intereses, suscitada por la definición de metas y estrategias políticas y su consecución. Es por ello que los factores que juegan en el campo de la Seguridad Nacional, deben ser objeto de una permanente apreciación, a fin de ajustar su contenido y evaluar sus implicancias a la luz de las variaciones continuas que registra la situación, siempre cambiante.

III. ANALISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

Así como no debe confundirse a la Seguridad con la mera superación de conflictos coyunturales, como ya hemos señalado, tampoco debe ser identificada como un problema exclusivamente militar o de la sola competencia de los militares.

No hay duda que, en el componente militar de la Seguridad, reside una parte substancial de su importancia. Pero eso no significa, en modo alguno, que el aspecto militar agote el concepto de Seguridad.

No hay fuerza militar, por poderosa y eficiente que sea, capaz de brindar por sí sola la Seguridad que una comunidad organizada como Nación necesita para su vida y para su progreso.

Para que una Nación pueda estar razonablemente segura, requiere, además, una disposición humana positiva hacia la ley y el orden; un sistema de creencias compartidas; una motivación cierta hacia objetivos claros de desarrollo político, económico y social. Mientras en una comunidad nacional existan marginalidades socio-económicas, políticas, culturales, raciales o religiosas, o desigualdades excesivas entre las clases sociales, o frustraciones crecientes de sectores postergados, no habrá para ella un grado aceptable de seguridad.

El desarrollo social es, en nuestros tiempos, un componente esencial de la Seguridad. Este desarrollo, como meta de los esfuerzos de los gobiernos y de los pueblos, es irreversible.

El cambio económico y social, entendido como una progresiva y racional adecuación de la comunidad a los nuevos valores e ideales humanos, no es un desafío a la Seguridad sino un componente de ella. La Seguridad Nacional se identifica, en este aspecto, con la capacidad del Estado para señorear, dirigir y controlar el cambio económico y social, y para compatibilizarlo permanentemente con los intereses vitales de la Nación.

Estos conceptos ayudan a interpretar, adecuadamente, la definición que de "Seguridad", formula la Ley de Defensa (16.970), a saber:

"La Seguridad Nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales".

Los "intereses vitales" se refieren, en su conjunto, a la conservación del grupo social, a la preservación de la entidad material del grupo, y también a la conservación de su plenitud axiológica.

La identidad física de la Nación, que es un "interés vital" está constituida básicamente por su población y su territorio.

El grupo social, además, se ha dado una forma orgánico-jurídica, que es el Estado. La preservación del Estado, como forma de identidad política de la comunidad, es otro "interés vital", fácilmente discernible.

La identidad cultural, constituye el tercer componente existencial común al grupo social. En el patrimonio cultural de una Nación, existen no sólo la lengua, la fe religiosa, los conocimientos, las técnicas, las obras y actividades artísticas, sino también las valoraciones vigentes, las costumbres, la economía, la organización política, las tradiciones, todo lo cual va configurando ciertos aspectos del alma individual y colectiva, que van modelando las relaciones y los procesos de la vida social con un estilo propio.

La identidad física, política y cultural no se limita a la conservación de pautas y valores anteriores, no implica el congelamiento de la sociedad. Por el contrario, debe nutrirse continuamente con el aporte de nuevas valoraciones y comprender, además del pasado y el presente, lo que la Nación aspira a ser en el futuro, en relación con la evolución general previsible. Aquí está encerrada la idea de Nación, como un proyecto continuo de realización, como un programa coherente y consensual, como un proyecto nacional.

El segundo concepto que nos interesa explicitar, se refiere a las "interferencias y perturbaciones substanciales", de que habla la definición legal de la Seguridad.

Si se tiene en cuenta que las sociedades son estructuradas esencialmente dinámicas, no es desacertado afirmar que, inevitablemente, han de producirse ciertos desajustes internos y externos que, fatalmente, terminarán por manifestarse en forma de conflictos.

En tal sentido, parece útil señalar que existen distintos niveles en cuanto a tipos y grados de conflictos, a saber:

a) Conflictos de estructura.

Son aquellos que pueden alterar el orden público pero sin alcanzar a afectar la Seguridad Nacional. Son resultantes del proceso dinámico que caracteriza a la armazón social. Por ejemplo, algunos tipos de huelgas, manifestaciones, etc.

El tratamiento de estos hechos es materia de responsabilidad administrativa o policial; a la Seguridad, en cambio, le interesa detectar por anticipado sus causas reales y eliminar o amortiguar las tensiones resultantes.

b) Conflictos ideológicos.

Son aquellos de carácter ideario o doctrinario, resultantes de la pretensión de imponer pautas o valores extraños a los verdaderos intereses nacionales.

c) Conflictos de intereses.

Son los producidos por la acción de algunos grupos, generalmente económicos, que actuando sea como grupos locales o bien en relación con grupos extranjeros o internacionales, aspiran a sustituir los intereses nacionales por los suyos propios.

d) Conflictos interestatales.

Estos son los producidos por la acción de otros Estados, que compiten con el propio en el logro de sus respectivos objetivos.

Los tipos de conflictos señalados en los apartados b), c) y d), afectan los intereses vitales de la Nación y corresponden, por ende, al ámbito superior de la Seguridad Nacional.

IV. NOTAS CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Como reafirmación de lo someramente expuesto, referente a la relación de la Seguridad con el Desarrollo y la Política Nacional, cabe ahora sintetizar algunas notas esenciales de la Seguridad.

Surgen como componentes básicos de la Seguridad los siguientes:

1) Capacidad de decisión autónoma.

Cuando hablamos de capacidad autónoma, no nos ubicamos en un plano absoluto no realista, sino relativo, teniendo muy en cuenta los factores que acotan el campo de las posibilidades.

Ubicados en este terreno, entendemos que la Nación, o el Estado, como su expresión política, alcanza un nivel aceptable de Seguridad cuando está en condiciones de fijarse sus propios objetivos políticos y de instrumentar los medios adecuados para alcanzarlos. Evidentemente, la fijación de esos objetivos y la elección de los medios para lograrlos, constituyen decisiones que deben adecuarse al contexto político, económico, social, cultural e internacional en que se mueve la sociedad nacional.

La posibilidad de maximizar la capacidad de decisión autónoma, depende:

- En primer lugar, de proponérselo. Esto implica un acto capital de decisión política y, simultáneamente, la existencia de una voluntad nacional compartida por los integrantes del cuerpo social;
- en segundo lugar, de la existencia de una imagen o modelo de la Nación futura que satisfaga esa cualidad, que sea factible y con atractivo suficiente como para motivar a la sociedad en su conjunto;

--en tercer lugar, de la adopción de una gama de decisiones coherentes y concurrentes a aquel propósito, flexibles como para adecuarse a las circunstancias cambiantes. Es decir, un planeamiento eficiente.

2) Capacidad de adecuación.

Está referida a la aptitud para prever, controlar y resolver beneficiosamente los conflictos. Que la ocurrencia de ellos sea fatal, no implica que los mismos constituyan fenómenos insuperables.

Muchos de ellos podrán ser previstos, lo que permitirá --aun cuando no siempre-- remover las causas que los provocan; cuando no puedan ser advertidos, o cuando previstos no puedan ser evitados, deberá contarse con los medios y recursos necesarios para su eficaz tratamiento.

3) Potencial nacional relativo.

La capacidad para superar los conflictos está estrechamente relacionada con el logro de un relativo Potencial Nacional, en su acepción más comprensiva y general.

La insuficiencia del referido potencial genera, correlativamente, incapacidad para resolver satisfactoriamente los conflictos, disminuyendo, en consecuencia, la capacidad de decisión política autónoma.

V. ESTUDIO, EVALUACION Y UTILIZACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

La determinación del Potencial Nacional es responsabilidad que, por Ley, compete conjuntamente a las Secretarías del CONADE y del CONASE.

Por Potencial Nacional entendemos, según la reglamentación de la Ley de Movilización, "la capacidad total que tiene la Nación para producir cantidades determinadas. La versatilidad de esa capacidad permite que pueda ser adecuado para cumplir los requisitos de variados objetivos".

Los recursos hídricos, dada la multiplicidad de sus usos posibles, en relación con el consumo humano, con las actividades económicas primarias, secundarias y terciarias y con las operaciones militares, son de importancia fundamental como componentes o medios de efectivización de los potenciales humano, económico y militar; en síntesis, gravitan incuestionablemente en el potencial de la Nación.

Interesa entonces, en primer lugar, conocer el potencial hídrico existente en el país:

- Como un sistema, cuya expresión es el ciclo hidrológico;
- en cada uno de los estados físicos o fases en que se presenta;
- en su distribución geográfica;
- en relación con los usos actualmente posibles, y
- en relación con nuevos o variados usos.

La toma de conocimiento del potencial disponible incluye, por un lado, el relevamiento integral, sistematizado y permanente del recurso físico y por otro, el establecimiento de las leyes de variación que describen su evolución natural en el tiempo.

Esta actividad está condicionada por el nivel actual del saber científico, físico y matemático, por las facilidades técnicas modernas para efectuar aquel relevamiento y por las posibilidades de uso conocidas del recurso hídrico.

Pero el nivel actual del saber científico, tanto en éste como en otros campos, no es estático; como tampoco puede suponerse que se haya agotado el espectro de usos posibles, ni el de las técnicas aptas para las diversas utilizaciones del recurso. De manera que el Potencial Nacional en general, y el hídrico en particular, pueden ser incrementados permanentemente mediante la investigación, tanto pura como básica y aplicada.

Interesa a la Seguridad Nacional, que la adquisición de conocimientos sobre el Potencial Nacional contemple ambos enfoques, en cuanto al potencial actual y en cuanto a su incremento futuro.

Ese conocimiento del Potencial Nacional en general, y en particular del potencial hídrico, es imprescindible para la elaboración de los planes de Desarrollo y Seguridad, y también de los de Movilización.

Todo el Sistema de Planeamiento persigue, como finalidad, la racionalización de la adopción de la resolución, es decir, conferir un carácter consciente y calculado a las decisiones, mediante las cuales se intenta implementar políticas que permitan alcanzar objetivos preferidos.

Se trata siempre de resolver problemas de optimización del uso de los recursos disponibles, en relación con dichos objetivos y con el tiempo.

Si bien el conocimiento de tales recursos, es decir, del Potencial Nacional, es condición necesaria para el planeamiento, por sí mismo no es suficiente para optimizar el conjunto de decisiones. Se requiere, también, establecer los criterios de elección que se aplicarán.

Corresponde a los sistemas de planeamiento, instituidos para el Desarrollo y la Seguridad, la formulación de dichos criterios en todos los campos del quehacer nacional: el político, el económico, el social y el de defensa.

Por esta razón, la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, como órgano de planeamiento, no es indiferente a la asignación del recurso hídrico entre los diversos usos posibles. Ello es así, si se tiene en cuenta: su escasez relativa, los inconvenientes derivados de su distribución geográfica y diferentes regímenes, los peligros de destrucción, mengua o inutilización para algunos usos por equivocadas acciones parciales, y los riesgos que para las poblaciones pueden significar, por falta de previsión de los fenómenos hidrológicos o bien por la mala localización o dimensionamiento de las obras de ingeniería. Además, por constituir la navegación un factor importante para la integración nacional y para la proyección argentina en la región.

VI. ALGUNOS CASOS PARTICULARES DE USOS DE LOS RECURSOS HIDRICOS QUE INTERESAN A LA SEGURIDAD NACIONAL.

La visión actual de la Seguridad del país en conexión con el recurso hídrico, bajo la forma fluvial, permite efectuar algunas reflexiones. Ciertamente es que tratándose de ríos interjurisdiccionales, sean interiores y/o internacionales, sus diversos usos pueden plantear conflictos y situaciones con riesgos, que el Estado Nacional debe tratar de minimizar.

Así, los usos consuntivos por parte de comunidades, aguas arriba, pueden ocasionar perjuicios a las de aguas abajo.

Si, por ejemplo, utilizan las aguas para riego; o las desvían de su cauce natural para ciertos aprovechamientos; o las contaminan artificialmente; o el llenado de un embalse trae como consecuencia una disminución temporaria del caudal, o se altera de cualquier forma el régimen, los derechos de las comunidades situadas aguas abajo se verán naturalmente afectados.

A este respecto, es necesario analizar dos tipos de conflictos interjurisdiccionales: aquellos que ocurren entre las provincias y aquellos con otros estados extranjeros.

La Seguridad se interesa por ambos casos, si bien existen diferencias evidentes en cuanto a la gravedad que de ellos derivan.

1) Aprovechamiento de los ríos interprovinciales

Siendo que la mayoría de los ríos argentinos son interjurisdiccionales, existe en forma permanente y generalizada la posibilidad de varias alternativas de conflicto entre estados provinciales.

Por ejemplo, en San Juan y Mendoza se han desarrollado aprovechamientos aguas arriba que consumen el recurso hídrico en forma tal, que el río Desaguadero, colector natural de torrentes cordilleranos, se queda prácticamente sin agua, especialmente en los años secos.

De ahí que el río Colorado se alimente solamente, en esos momentos, de los ríos Grande y Barrancas, que se convierten así en los únicos cursos capaces de contribuir, por aporte de caudal, al afincamiento de población y desarrollo en el S. O. de La Pampa.

Si el río Grande fuera desviado hacia la cuenca del Atuel, con el fin de producir más electricidad en El Nihuil y más zonas regables en San Rafael, ello involucraría el fin de las esperanzas pampeanas.

Las corporaciones de usuarios que agrupan a las provincias interesadas en el aprovechamiento del río Colorado no han podido llegar a acuerdos positivos, hasta la fecha, después de 13 años de discusiones estériles, generadoras de grandes tensiones político-económicas, entre los estados federales afectados.

Como se ve, los problemas se plantean en el plano institucional; además, la falta de conocimiento científico y de información en cuanto al inventario físico agravan la cuestión, pues conducen a la adopción de criterios y medidas sobre bases exclusivamente empíricas y unilaterales.

A la Seguridad Nacional le interesa entonces:

- Que el Estado Nacional cree las estructuras y organizaciones que permitan conocer las modalidades del agua y variados esquemas de aprovechamiento;
- que se aliente a la iniciativa provincial a utilizar los cursos de agua, pero quedando reservado al Estado Nacional la atribución de fijar y hacer respetar dimensiones máximas de los aprovechamientos; y
- que el Estado Nacional disponga de los instrumentos legales y administrativos adecuados para cumplir ambos fines.

2) Aprovechamiento de los ríos internacionales.

Según el Derecho Internacional contemporáneo, la obra artificial que significa una variación del caudal, cualitativa o cuantitativa, no puede realizarse sin el conocimiento y la información necesaria que debe suministrarse a los demás Estados ribereños.

En el caso en análisis, nuestro país no sólo actúa conforme a derecho, sino también con estricto espíritu de justicia, puesto que, si bien en la Cuenca platina es un Estado del curso inferior, en la gran mayoría de los ríos patagónicos internacionales (12 sobre 14), el curso superior de éstos se encuentra en territorio argentino.

Los conflictos que de esta forma podrían presentarse, tienen su solución natural por aplicación del Derecho vigente. Los Estados ribereños de una cuenca, tienen que estar informados de las características técnicas de las obras que realizan los demás corribereños que, presumiblemente, puedan tener repercusiones sobre la calidad y el caudal del agua, o afectar a su seguridad.

La Argentina ha decidido, según lo expresan los documentos revolucionarios, "afirmar los vínculos de amistad permanente y fraterna que unen a la República con los países limítrofes...".

En el proceso de dislocación del poder mundial, la Argentina ha comprendido que su destino está en el continente sudamericano; que sólo unida con las demás naciones hermanas, y especialmente con las del Cono Sur, en un proceso de fraterna cooperación y armónico desarrollo, podrá desempeñar un papel protagónico en el mundo del futuro, en el que sin duda la ley de los grandes espacios geo-económicos, ya operativa en la actualidad, aumentará su vigencia.

No se propugna una integración que desdibuje el contorno político e histórico de nuestros Estados, sino, por el contrario, una cooperación de buena fe que permita potenciar al conjunto e individualmente a cada uno de ellos.

Dentro de esta estrategia global, los posibles conflictos que se susciten tendrán, lógicamente, un marco mucho más adecuado para su solución satisfactoria.

Por eso, la Argentina ha propugnado el programa de desarrollo integrando la Cuenca del Plata.

Ya hicimos referencia, en la primera parte de este artículo, al papel que en la política tradicional desempeñaron los ríos como elementos de penetración o de defensa. Dentro de esta moderna concepción de la seguridad sirven, por el contrario, como fundamento de la promoción y consecución de intereses comunes.

Por otra parte, no sólo se trata de los ríos, sino también de los espacios que ellos identifican.

En esta vasta zona, que comprende territorios importantes de la Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, un programa de desarrollo armónico y equilibrado como el que se proyecta, anclado en las respectivas integraciones nacionales, generará lazos físicos y de conveniencia recíproca, y promoverá, por su propia gravitación, el aumento del bienestar y del potencial de cada Estado.

Dentro de este amplio marco, ya comienzan a apreciarse algunas realizaciones concretas:

--Se ha ofrecido a Bolivia un puerto franco en Rosario.

--Nos hemos puesto de acuerdo con el Uruguay para establecer una interconexión eléctrica entre Salto y Concordia y para realizar, en conjunto, obras importantes como la de Salto Grande, y puentes como los que unirán a las ciudades de Paysandú y Colón y la de Fray Bentos con Puerto Unzué.

--Con Paraguay se estudia también, en forma conjunta, el aprovechamiento del Apipé y posibles emplazamientos de puentes sobre los ríos Pilcomayo, Paraguay y Paraná.

--En la última Conferencia de Cancilleres, en Brasilia, recibieron apoyo multinacional algunos proyectos concretos de infraestructura. Así, por ejemplo, la construcción de Puerto Busch para Bolivia sobre el río Paraguay y el aprovechamiento múltiple del Bermejo-Pilcomayo, un proyecto que beneficiará directamente a la Argentina, Bolivia y Paraguay.

--En relación con esta nueva perspectiva, también hemos podido dar solución al conflicto fluvial con el Paraguay, mediante el Tratado de Navegación de 1967; un problema que se venía prolongando desde larga data y que era causa de tensiones crecientes, justamente porque no había sido contemplado dentro del vasto marco de la cuenca platina.

La integración física, al ofrecer de esta forma amplias bases de cooperación entre Estados, ligados históricamente por lazos de honda raigambre, disminuye la posibilidad y gravedad del conflicto, lo enmarca dentro de su real contexto y atenúa las pequeñas discrepancias.

Por eso, la Cuenca del Plata constituye un "modelo apto", en el que "las diferencias y las cercanías se interrelacionan en forma positiva".

Ciertamente que esta magna empresa no habrá de realizarse fácilmente: "tendremos que aventar desconfianzas recíprocas y superar prejuicios que conspiran contra la comprensión mutua, alentados tantas veces por factores externos".

VII. Palabras finales.

La Revolución Argentina ha asumido la responsabilidad de conducir al país, inexcusablemente, hacia un futuro de grandeza. El modo más viable para que los pueblos se conviertan en artífices de su propio destino, es el desarrollo, y éste no se alcanza sin adecuadas pautas de seguridad.

El empleo racional de los recursos hídricos, con amplias implicancias de incidencia directa o indirecta sobre los medios sociales, económicos, industriales, de circulación, etc., constituye el elemento básico e integrador de todos los esfuerzos conducentes al logro del objetivo común señalado.

La lucha por el desarrollo es ardua y difícil, en un mundo signado por una despiadada competencia. En esta lucha sólo se triunfa con eficiencia y privaciones.

Para tener éxito, la República debe ser capaz de realizarse plenamente, y para ello, es necesario dar al pueblo la razón de su sacrificio y formal respuesta a sus esperanzas colectivas.

La Revolución Argentina está empeñada en hacerlo. Tal propósito solamente puede concretarse en la medida que seamos capaces de poner en movimiento, con eficiencia, nuestro adormecido Potencial Nacional, presupuesto básico para la realización del Plan de Transformación y Desarrollo en marcha.

Este Plan no significa solamente la complementación de un modo operativo, sino que comporta, fundamentalmente, la ubicación y sentido histórico que en los años venideros aguarda a la República, dentro de una vida de relación internacional, a la cual no será posible escapar ya en el futuro.

ORGANIZACION REGIONAL PARA LA SEGURIDAD

Los gobiernos interesados en la seguridad realmente nunca se han confiado a sistemas globales de seguridad colectiva. A pesar de haber profesado apoyo hacia la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas, han continuado fraguando alianzas defensivas con estados que comparten los mismos temores de enemigos específicos. No obstante, ahora se considera que algunas de estas alianzas de conveniencia han introducido un enfoque nuevo y más prometedor de seguridad al establecer compromisos y procedimientos de defensa recíproca en el plano regional.

Comúnmente, el vocablo regional conlleva un significado geográfico y los llamados pactos regionales de defensa suponen que la base de la asociación es el hecho de estar los estados miembros ubicados en la misma región geográfica. Se mantiene que esto produce un agudazo interés conjunto en conservar la paz y la seguridad dentro de esa región y en proporcionar una base estratégica firme para la Organización.

En efecto, han sido vínculos políticos más que geográficos los que han determinado la mayoría de las agrupaciones. Las organizaciones "regionales" de seguridad abarcan a estados ampliamente diseminados por todo el globo. Aunque resulte paradójico, algunas agrupaciones no incluyen a estados que por situación geográfica se encuentran al centro de la región. Por consiguiente, es más adecuado describir estos arreglos como instrumentos de seguridad selectiva más que regional. Puede que unan a una combinación de estados cualquiera en su "legítima defensa colectiva", sin que importe su situación geográfica. Lo esencial de este enfoque consiste en que un segmento del mundo organiza su propio sistema de seguridad fuera del sistema de seguridad universal que se esperaba de las Naciones Unidas. 1/

1/ Esta diferencia la establece efectivamente Inis, L. Claude, Jr. Véase su libro Swords Into Plowshares (tercera edición; New York: Random House, 1964), págs. 225-27.

El que estos pactos defensivos sean corolarios de la amplia evolución del regionalismo internacional de mediados del siglo XX no está claro aún pero en varios casos parecen ser complemento de otros aspectos, no militares, de asociación entre grupos de estados que se consideran cohabitantes de una región. Hay tradiciones culturales comunes, ideologías políticas similares e intereses económicos interdependientes que han vinculado a Repúblicas americanas, a miembros de la Mancomunidad inglesa de naciones, a países europeos occidentales y a algunas naciones árabes y africanas. En la órbita soviética el control político comunista ha producido una clase de comunidad política que sirve de soporte a su sistema de seguridad. Por otra parte algunos de los pactos principales de seguridad, tales como la Alianza Atlántica no se han construido sobre los cimientos de lazos regionales previos. Esta ausencia ha perturbado tanto a los proponentes que deliberadamente se han empeñado en estimular la conciencia de intereses mutuos en una Comunidad Atlántica con el fin de crear los cimientos regionales de la Alianza donde no existían anteriormente. En general, la relación entre un regionalismo genuino -- es decir, cierta clase de afinidad política, económica o cultural persistente entre pueblos -- y los alegados pactos de seguridad regional parece haber sido en gran medida fortuita. Puede ser o no que los asociados en la defensa hayan tenido mucho que ver entre sí en otros respectos.

La base de los pactos colectivos de defensa recíproca realmente no es para nada regional -- ni geográfica ni de otra índole. Lo que importa es que ciertos gobiernos acepten que cada uno de ellos necesita de la asistencia de los demás en sus luchas propias por la seguridad. Esto quiere decir que reconocen una amenaza común -- generalmente un enemigo específico pero a veces, como en el caso de las Repúblicas americanas, es una amenaza más general de parte de fuentes ajenas al grupo, o hasta dentro del grupo. También reconocen su importancia a la larga o a la corta para hacerle frente a la amenaza por sí solos; por tanto persiguen la seguridad de la acción unida. Cada uno encara esencialmente el mismo problema: insuficiencia de poder para garantizar su defensa en contra de aquellos que teme. Cada uno aspira a la misma solución: una alianza de los temerosos lo suficientemente fuerte como para ahuyentar a los intrusos de sus predios respectivos.

He aquí el meollo de lo que se ha dado en llamar pacto de seguridad regional -- una simple alianza de conveniencia que promete, a veces con reservas, apoyo militar o de otras formas de ser atacado cualquiera de los aliados. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las alianzas en el pasado, estos pactos han dado lugar rápidamente a nuevas instituciones internacionales -- organizaciones basadas en un tratado, con procedimientos altamente desarrollados de colaboración internacional para la aplicación de los compromisos, y en el caso de la OTAN, con una estructura de mando militar internacional integrado. Estas innovaciones en el sistema de alianzas han resultado en especial del carácter anticipante de los pactos. Estos han subrayado la importancia de adoptar una acción conjunta previa al ataque, en vez de propiciarla únicamente en caso de ataque. Por lo tanto han entrañado consultas permanentes y planificación y en la mayoría de los casos un programa de ayuda mutua para fortalecerse uno al otro las defensas. Invocando su seguridad recíproca, los aliados han intercambiado recursos, trazado una estrategia común de defensa y coordinado políticas -- al menos frente al enemigo común.

Sin embargo, en ninguno de estos arreglos han cedido su soberanía de modo fundamental. Cada estado se ha reservado el poder último de decisión, y generalmente las organizaciones han funcionado con base en el consentimiento unánime, inclusive en lo relativo a las decisiones cotidianas. Las organizaciones son decididamente internacionales, no supranacionales. Hasta los programas más integrados (como el mando militar conjunto de la OTAN) permanecen en todo momento sujetos al control de los gobiernos nacionales y no al de una autoridad común. 2/

Una función vital de las organizaciones de seguridad regional consiste en mantener la paz en la familia. La efectividad en organizar defensas conjuntas contra un enemigo externo supone unidad entre aliados. De alguna manera la organización debe conciliar los intereses en conflicto o mantenerlos reprimidos a fin de que no impidan el logro de la finalidad central. Los miembros se comprometen uniformemente a solucionar controversias entre sí por medios pacíficos, y en general han

2/ La Organización de los Estados Americanos está facultada para imponer sanciones no militares si reciben un voto afirmativo de las dos terceras partes.

concordado en que la organización deberá participar en el proceso cuando la situación se torne seria. La Organización de los Estados Americanos ha diseñado procedimientos complejos para asistir en la solución de controversias intraregionales. Otras han dejado el asunto a un tratamiento informal.

En muchas maneras, la organización regional de seguridad ha imitado el sistema de seguridad colectiva cuyas deficiencias aquella se proponía salvar. Ambos enfoques dependen de la organización del poder colectivo mediante la asistencia recíproca entre estados con el fin de disuadir una agresión y garantizar la seguridad. Ambos enfoques suponen que esto puede lograrse sin limitar prácticamente las prerrogativas de soberanía, y ambos esperan que los compromisos voluntarios que asuman los gobiernos nacionales producirán la necesaria amalgama de poder que evite amenazas contra la paz. Ambos exigen la paz entre sus miembros como requisito previo para el funcionamiento efectivo del sistema de seguridad.

Por otra parte, existen tres diferencias claras y fundamentales. El grupo regional centra su atención en un blanco específico: supone que conoce por anticipado donde se originará la amenaza principal a la seguridad. En este sentido, la organización regional de seguridad se basa en una teoría "diablo" de la guerra. En contraste, el sistema de seguridad colectiva anticipa que cualquier estado podrá quebrantar la paz y que, por lo tanto, la acción para establecer la paz deberá estar en condiciones de cambiar de rumbo libremente a fin de enfrentar los desafíos al orden internacional procedentes de cualquier sector.

La segunda diferencia consiste en lo obvio, que la organización regional requiere compromisos mucho más militados -- más limitados en cuanto al número de estados a los cuales se promete asistencia y en las eventualidades en que cada uno está obligado a actuar. La seguridad colectiva exige un compromiso abierto a proteger la paz en todas partes, para todos, contra cualquiera.

Esto refleja una tercera diferencia en el diagnóstico del carácter "epidémico" de la guerra y la agresión. Los pactos regionales suponen que los quebrantamientos de la paz pueden localizarse efectivamente de manera que la guerra que brote fuera del ámbito regional no tenga que extenderse abarcando a los que están adentro. Esperan que la región, en virtud de su consolidación, pueda apartarse en su mayoría del impacto de la controversia internacional aunque algunos miembros individualmente puedan tener intereses de importancia en otras partes del globo. La seguridad colectiva se basa en la premisa que la era del aislamiento ha llegado a su fin para regiones así como para naciones por separado. No puede garantizarse la seguridad de ninguna zona independientemente de la garantía de seguridad de cada estado en el mundo, puesto que la guerra y la paz son indivisibles por igual en el ambiente internacional contemporáneo.

En el espíritu actual de la diplomacia internacional dominada por la lucha irreconciliable entre los bandos comunista y occidental, el enfoque regional ha tomado precedencia. Por ironía, el cambio hacia el regionalismo en el campo de la seguridad ocurrió primordialmente en respuesta a esta confrontación global de sistemas ideológicos y políticos rivales. De los principales pactos de seguridad multipartidos en efecto desde la Segunda Guerra Mundial, todos salvo la Liga Árabe y la Organización de la Unidad Africana de fundación reciente se han alineado a un bando o al otro. Del lado del mundo libre, se han entrelazado en virtud de la coincidencia de miembros, estando los EE. UU. en posesión de las riendas directoras. Hasta asociaciones que precedieron el comienzo del conflicto abierto, como la Organización de los Estados Americanos, han reorganizado sus disposiciones de seguridad con miras a ocupar el debido lugar en ese cuadro formado de pedazos irregulares, crecieron en importancia y contenido a medida que la lucha mundial se intensificaba. Han perdido impulso cuando el conflicto ha aflojado gradualmente. Así, la organización regional de seguridad es básicamente una criatura de la inseguridad mundial, y su evolución desmiente su premisa de que el problema de defender a un grupo de estados es separable del problema de conservar la paz en toda la comunidad internacional. Los resultados de estos esfuerzos son inconcluyentes. En la superficie la seguridad de los asociados en pactos regionales hasta el momento ha permanecido intacta, y algunos suponen cómodamente que esto ha resultado así porque sus

vínculos mutuos de seguridad han ahuyentado a los agresores. Ningún miembro se ha visto expuesto a ataque directo, y la subversión organizada desde el exterior no ha derrocado a ningún gobierno establecido. Por otra parte, estos estados tuvieron una suerte similarmente buena antes de que formaran sus organizaciones, aunque confrontaban casi los mismos desafíos en potencia. Mientras tanto, los numerosos estados neutralistas que han permanecido al margen de todas las agrupaciones regionales también han sobrevivido. Además la guerra política intensificada y el rearme acelerado a que se han incitado recíprocamente los bloques rivales no han hecho nada por calmar el clima internacional general ni por estimular una seguridad perdurable -- ni para ellos ni para nadie más. También hay cierta evidencia de que la atracción de la legítima defensa colectiva regional le ha sustraído apoyo a los esfuerzos de Naciones Unidas por mantener la paz, y quizás hasta los haya broqueado.

En función de su capacidad de mantenerse y crecer formando cuerpos internacionales firmes y bien coordinados internamente, las organizaciones de seguridad regional han tenido variadas experiencias. Todas han tenido que lidiar con fuertes presiones centrífugas que constantemente amenazan con desbaratarlas: intereses en conflicto entre sí, divergencias políticas y culturales básicas, firmes fuerzas nacionales introvertidas en algunas naciones, hábitos tradicionales de acción independiente de estados soberanos, y el desgaste o deterioro natural -- los costos y los sacrificios -- que entraña un empeño efectivo de colaboración.

Si uno mira detrás de la fachada que se erige para apariencia pública, la mayoría de los vínculos de seguridad regional parecen muy endebles. Mientras más específicos y oficiales los compromisos, más tiempo dedicado a adaptar y transar las serias discrepancias entre socios y a tratar de mantener unido al equipo. La capacidad para realizar estas adaptaciones a veces ha sido aclamada como indicio de vitalidad. 3/

3/ Véase por ejemplo, el análisis de Ernest, B. Haas en "Integración Regional y Política Nacional", International Conciliation, núm. 513 (mayo de 1957).

Pero en la mayoría de los casos, la adaptación ha tenido el efecto de aflojar en vez de fortalecer los lazos. Los asociados han acordado hacer menos entre sí y para los demás, en vez de más. Sólo en virtud de compromisos atenuados han podido perpetuar la forma institucional de la asociación. (El proceso de desgaste con frecuencia ha comenzado con exigencias de parte de algunos miembros de que uno o más de los otros presten una asistencia mucho mayor como precio de su participación continua-- un tipo de "chantaje de primo pobre" contra los herederos de la familia. Si se rechaza la invitación, como sucede generalmente, sobreviene un acomodo a un nivel inferior de contribuciones. Esta contienda perpetua sobre la participación de cada cual en las responsabilidades de asociación probablemente sea la influencia destructora más insidiosa).

La OTAN después de 15 años, pareciera que fuera a resultar una excepción. Ha sobrevivido tras crisis internas de extraordinaria gravedad. Aunque no ha alcanzado toda la gama de sus objetivos de legítima defensa colectiva, ha ido extendiendo sin parar el alcance de operaciones conjuntas -- político y económico así como militar. La continuidad de estos esfuerzos comunes y el desarrollo de mecanismos institucionales comunes para dirigirlos le han dado a la OTAN un fundamento burocrático que no han tenido las demás asociaciones. Además de numerosos oficiales que cuentan con responsabilidades regulares en la OTAN en todo momento, los gobiernos individualmente están infiltrados ahora en todos los niveles de personal acoplado a la OTAN. La orientación de la oficialidad hacia la OTAN todavía no encuentra par en una lealtad profunda o generalizada ni en una conciencia de unidad entre los pueblos, pero dado el persistente apoyo gubernamental, es posible que la OTAN adquiera esa base más amplia. En este sentido, la cercanía entre las tradiciones políticas y culturales de un grupo de naciones que componen la OTAN debiera reforzar la política gubernamental deliberada.

El éxito relativo de la OTAN no indica que su experiencia pueda duplicarse en general, comenzó con la gran ventaja de contar con una base estrecha de interés mutuo y apoyo en las numerosas relaciones entre la mayoría de sus miembros iniciales, contó con pilares excepcionales bastante alejados del campo de la seguridad; sus participantes ya habían conseguido salir del caos económico de la posguerra mediante la colaboración económica sin precedentes prestada por intermedio del Programa de Recuperación Europea. Un grupo de estos estados ya estaban trabajando hacia una integración económica más estrecha en Europa occidental.

Existía un núcleo de colaboración militar en los acuerdos concluidos por Inglaterra, Francia y los Países Bajos para la defensa conjunta permanente, originalmente con miras a Alemania pero de igual aplicabilidad a otras amenazas como la procedente de Rusia. La base del interés regional de la OTAN por lo tanto, no era del todo artificial. Además no estaba contaminada por los vestigios del resentimiento local en contra de los antiguos señores de la época colonial, lo cual había sido la ruina de algunas de las otras combinaciones de seguridad. Indudablemente, también debe acreditársele al liderato soviético la asistencia indirecta poderosa que prestaron con su diplomacia, singularmente inepta, que constantemente reforzaba los peores temores de la coalición occidental en cuanto a intenciones agresivas comunistas. Finalmente la OTAN se vio bendecida con líderes de excepcional brillantez durante la infancia de su vida institucional: Eisenhower fue su primer comandante militar conjunto y el Lord Ismay fue el primer Secretario General de la organización permanente, respaldado por un idóneo personal de apoyo que revistió a la empresa de prestigio y forjó las instituciones centralizadas cardinales y los procesos por los cuales diversos gobiernos nacionales se sentían atraídos constantemente a unirse en la formulación de políticas y operaciones conjuntas.

La conclusión que parece ser más justificada con base en la experiencia es que la organización regional destinada a proteger la seguridad madura solamente en circunstancias excepcionales y cuando coincide con otros movimientos hacia la integración regional. Aun entonces debe descontarse su efecto disuasivo debido al impacto provocador que frecuentemente producen dichas organizaciones en quienes quedan fuera de la región. Normalmente, el enfoque regional a la seguridad sufre de la desventaja del sistema de seguridad colectiva en el sentido de no obligar a los estados mediante compromisos confiables de asistencia mutua y carece de la perspectiva integral de la seguridad colectiva (que por lo menos trate de llegar a tiempo a todas las amenazas contra la paz, en cualquier parte del mundo en que se originen, para evitar que pongan en peligro la seguridad general).

