

que la elección entre dos líneas de acción pueda considerarse como una simple opción entre algo que probablemente tendrá éxito y algo que probablemente fracasará. Toda acción implica casi siempre algunas ganancias y algunas pérdidas, consistiendo muchas veces las ganancias en el evitar determinadas pérdidas. El que se emprenda o no una acción concreta dependerá, en consecuencia, de si se estima que las ganancias específicas que se espera conseguir son mayores o más deseables que las pérdidas específicas que probablemente han de seguirse. Esta argumentación puede presentarse más formalmente en el lenguaje de la teoría de los juegos¹⁷. En determinadas situaciones, las ganancias son, a corto plazo, casi seguras, y de lo que se trata es de que sean lo mayores posible. En otras, las pérdidas son prácticamente inevitables y se procura reducirlas al mínimo. Así, por ejemplo, la decisión soviética de invadir Checoslovaquia en el verano de 1968, se tomó probablemente basándose en la estimación de que las pérdidas que ocasionaría la invasión (retroceso en la mejora de las relaciones con los Estados Unidos, nueva consolidación de la NATO, nueva hostilidad de Yugoslavia y Rumania, mayor debilitamiento y desviación de los partidos comunistas en los países en que no detentaban el poder, pérdida de prestigio ante la opinión mundial, costes militares y económicos de la acción) serían menores que las pérdidas que se seguirían si se permitía la continuación del proceso checo de liberalización (quebrantamiento de la solidaridad comunista bajo la dirección de Moscú, pérdida por el COMECON de la fuerza de la economía checa, difusión del virus liberal, probablemente incluso en el interior de la misma Unión Soviética, pero, sin ninguna duda, en los demás países de la Europa oriental, y especialmente en la República Democrática Alemana, con riesgo de derrocamiento del régimen de Ulbricht y de reunificación de Alemania bajo control capitalista). Estas pérdidas específicas que se estimó que se seguirían de la invasión —casi todas ellas a largo plazo— parecieron más tolerables que las pérdidas específicas que se seguirían de la abstención —casi todas a corto plazo—. Las pérdidas que suponían las dos líneas de actuación eran de naturaleza diferente y el sopesar cada uno de los grupos de pérdidas y compararlo con el otro constituyó, sin duda, una operación sumamente difícil. La mayoría de las decisiones en materia de política exterior implican este tipo de comparación entre elementos de muy diversa índole.

* * *

El tercer elemento principal del contexto interno con que han de contar los gobernantes es el demográfico, que consiste en los límites que imponen a la política exterior (y en la influencia sobre dichos límites) el volumen, la cualificación, la distribución, la estructura y el aumento o descenso de la población del estado. Si se hace una lista de los estados en relación con el

¹⁷ Vid. capítulo 9, págs. 221-230.

"INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE
LAS RELACIONES INTERNACIONALES
P. A. REYNOLDS
MADRID, TECNOS
1973

volumen de su población en 1967, China encabeza la lista, seguida por la India, la Unión Soviética, los Estados Unidos, Pakistán, Indonesia, Japón y Brasil. Es evidente que esta lista incluye a los dos estados de mayor influencia e importancia en la política internacional, los Estados Unidos y la Unión Soviética, como también lo es que no incluye a muchos que se estima que constituyen potencias más importantes que las demás, tales como Gran Bretaña, la República Federal de Alemania y Francia. Podría razonablemente afirmarse tanto que el volumen de la población de China convierte inevitablemente a este país en uno de los grandes estados del mundo, como que ese volumen le resta riqueza y retrasa hasta tal punto su evolución económica que no podrá jamás conseguir un razonable desarrollo de su potencial si no controla de alguna manera el número de sus habitantes.

Es evidente que las estadísticas sobre el volumen de la población tienen por sí mismas poco valor para el análisis de la política exterior. Su verdadera importancia puede valorarse sólo en relación con todos los demás elementos de la situación del estado, especialmente en relación al territorial, al económico y al tecnológico. Se puede, en consecuencia, concebir el óptimo de población para un territorio determinado con un nivel de recursos definido a grandes rasgos¹⁸, un nivel dado de desarrollo tecnológico y un contexto internacional más o menos preciso. En la práctica, este óptimo de población puede ser muy difícil de calcular para un caso concreto y, desde luego, puede cambiar muy rápidamente si cambian las demás variables. El concepto es útil, sin embargo, como expresión sintética de los elementos que hay que tener en cuenta para juzgar si la población de un estado es «demasiado grande» o «demasiado pequeña». La población de Japón, por ejemplo, pudo, en cierto sentido, considerarse excesiva en 1931, a pesar de que no lo era en 1929, debido al cambio que se produjo en su comercio internacional en aquel breve período de dos años. La población de Gran Bretaña fue considerada por algunos como excesivamente elevada en 1967, pero su exceso, si efectivamente lo había, era susceptible de ser reducido mediante una eficaz explotación de los yacimientos de gas natural del Mar del Norte. En 1922, la capacidad de absorción del país fue el principal criterio utilizado para estimar el número de judíos que podían trasladarse a Palestina, criterio que pronto se demostró que carecía de sentido a causa de la especialización de la mano de obra, el capital y los adelantos técnicos introducidos, especialmente en materia de irrigación. Las simples cifras sobre el volumen de la población no dan por sí mismas a los gobernantes indicación alguna sobre la verdadera importancia del número de la población.

¹⁸ En dos sentidos, sin embargo, es importante el número de la población. En primer lugar, porque determina ciertos límites y fija, de alguna manera, el potencial económico del estado. Noruega, por ejemplo, nunca podrá

¹⁸ Incluyendo, por ejemplo, la educación, la cualificación profesional, los recursos naturales, el capital, el interés de las inversiones en el exterior y la capacidad de obtención de créditos.

2 ser una de las mayores potencias del mundo, lo que implica que la capacidad de maniobra de sus gobernantes en materia de política exterior seguirá siendo limitada, por el hecho de contar sólo con algo más de tres millones y medio de habitantes. China, por el contrario, puede convertirse en el estado más importante del mundo si la relación entre el volumen de su población, por una parte, y la capacidad de su economía y el nivel de su desarrollo tecnológico, por otra, consigue alcanzar un mayor equilibrio. En segundo lugar, el volumen de la población es esgrimido muchas veces por los gobernantes como argumento o justificación para la adopción de determinadas medidas políticas que, por otras razones, independientes o relacionadas con dicho volumen, les parecen más adecuadas. El control de la inmigración en Gran Bretaña en la década de los sesenta se justificó por algunos en la superpoblación del país, argumento mucho más aceptable para mucha gente que el basado en los problemas sociales que se derivaban de la creciente absorción de gentes de color. Hitler afirmó que había, o habría en el futuro, demasiados alemanes en el territorio delimitado por las fronteras del III Reich, por lo que era necesario disponer de más «espacio vital» en Polonia oriental y en Ucrania. El deseo de mantener la corriente emigratoria de Gran Bretaña a Australia, con objeto de aumentar la población de este último país, ha sido una de las razones de su fuerte vinculación a la Commonwealth, a pesar de que Australia ha establecido importantes lazos económicos con Asia e incrementado fuertemente su dependencia estratégica de los Estados Unidos. El volumen de la población es, por lo tanto, asociado a otros elementos, un importante índice del poder del estado¹⁹ y un factor esgrimido por los políticos para justificar determinadas medidas, a pesar de que muchas veces no constituye, en realidad, el argumento decisivo para adoptarlas.

La importancia del número se ve igualmente afectada por el nivel de educación de la población y por su capacidad técnica. Casi nadie puede discutir que, durante la mayor parte del siglo XIX, Gran Bretaña fue uno de los estados más poderosos (acaso el más poderoso) del mundo y, sin embargo, el número de sus habitantes era inferior no sólo al de algunos de sus vecinos europeos (Francia, Austria-Hungría y, a partir de 1870, Alemania), sino también al de territorios de ultramar que controlaba directamente (India) o sobre los que ejercía gran influencia (China). Muchos factores contribuyeron a la preponderancia británica, destacando entre ellos el relativamente alto nivel de capacidad técnica de su población, que, en parte, compensaba el reducido número de sus habitantes. No obstante, puede afirmarse que, por sí sola, la capacidad técnica no puede compensar la falta de población suficiente. En efecto, la capacidad técnica constituye un complejo de interrelaciones que comprende la calidad de la investigación original, la disponibilidad de medios financieros para esa investigación y para

¹⁹ Para el concepto de poder y la relación entre el poder de un Estado y su política, véase el capítulo 5, págs. 125 y sucesivas.

la explotación de sus y un orden social de procesos de cambio. Investigación científica en bablemente muy poco de lo que eran en el progresivamente más la investigación, y to investigación, ha des consecuencia de que vez menos en la esca de la población britá sivamente pareciend incluso a la població portantes consecuent tica exterior.

La capacidad técnica. En una eco den inmediatamente lente de la totalidad Al aumentar la capa vidual y, aunque ta probable que la dife rávit que pueda ser objetivos de política actividades propaga plios de ayuda) o p ción constituye así social que afecta er la política exterior.

La composición homogeneidad étnic terogeneidad una f miento de nación, c tados Unidos de A ciado a una concis expresión política p estructura estatal y En primer lugar, l guientes consecuen naturaleza autocrá parte, resultado de época anterior a la guiente: «El mund no y no de que te

la explotación de sus resultados, un sistema flexible de práctica industrial y un orden social dotado de movilidad y que ofrezca poca resistencia a los procesos de cambio. El nivel de capacidad técnica y la calidad de la investigación científica en Gran Bretaña son, en el último tercio del siglo xx, probablemente muy poco menos altas en relación con los de los demás estados de lo que eran en el siglo xix, pero la práctica industrial se ha ido haciendo progresivamente más rígida y la disponibilidad de medios financieros para la investigación, y todavía más para la explotación de los resultados de esa investigación, ha descendido en relación a las necesidades, con la doble consecuencia de que el nivel de capacidad técnica ha ido compensando cada vez menos en la escala de poder mundial el relativamente reducido volumen de la población británica y de que el territorio y la economía van progresivamente pareciendo menos capaces de soportar, al nivel de vida deseado, incluso a la población con que actualmente cuentan las Islas. Ello tiene importantes consecuencias sociales y políticas que, a su vez, afectan a la política exterior.

La capacidad técnica está íntimamente relacionada con la actividad económica. En una economía primitiva, el individuo y las personas que dependen inmediatamente de él consumen virtualmente la totalidad, o el equivalente de la totalidad, de lo que pueden producir en una jornada de trabajo. Al aumentar la capacidad técnica, aumenta también la productividad individual y, aunque también aumentan los deseos y exigencias personales, es probable que la diferencia entre la producción y el consumo arroje un superávit que pueda ser utilizado, entre otras cosas, para alcanzar determinados objetivos de política exterior (mayores medios de defensa, crecimiento de actividades propagandísticas, diplomacia más extensa, programas más amplios de ayuda) o para gozar de más ocio. La capacidad técnica de la población constituye así un importante componente de un complejo económico y social que afecta en gran medida a los límites, posibilidades y potencial de la política exterior.

La composición de la población forma parte del mismo complejo. La homogeneidad étnica constituye normalmente una fuente de fuerza y la heterogeneidad una fuente de debilidad, salvo que esté subordinada al sentimiento de nación, como hasta ahora ha ocurrido en gran medida en los Estados Unidos de América. Sin embargo, si el sentimiento de nación va asociado a una conciencia étnica y se considera que la nación requiere una expresión política propia, las diferencias étnicas afectan profundamente a la estructura estatal y a la política exterior. Los efectos son muchos y variados. En primer lugar, la cohesión interna puede verse socavada, con las consiguientes consecuencias en la estructura y el comportamiento políticos. La naturaleza autocrática y centralizadora del gobierno de los zares fue, en parte, resultado de la diversidad étnica. Count Witte, el gran estadista de la época anterior a la Primera Guerra Mundial, escribió a este respecto lo siguiente: «El mundo debería sorprenderse de que en Rusia tengamos gobierno y no de que tengamos un gobierno imperfecto. Con tantas nacionalida-

ta, resulta maravillosa. Hay que producirá en Rusia un nuevo régimen pueda la revolución bolchevique en Finlandia, Armenia y el Imperio sólo pudo (Georgia), la invasión y dispersión de la conciencia de ser llevada a cabo por los regímenes polí-

taciones étnicas y determinadas acaparamiento del gobierno de los turcos de la constituido más Teherán. La potada por la mezcla en cuanto al uso de la existencia para destruir, en los clásicos ejemplos fuerte en relaciones y vinculadas fronteras, puede su política exterior sus vecinos, la nes y puede po-

mente en favor del Imperio la desastrosa y urte a los vínculos de Croacia que En los Estados de cualquier di-

suckworth, 1944),

distintas ocasiones verdadera importancia. Así, los germano-americanos se opusieron a la intervención contra Alemania en la primera guerra mundial y lo mismo hicieron los italo-americanos en la segunda; los irlandés-americanos, por su parte, siempre han sido hostiles a toda asociación con Gran Bretaña, y los escandinavos-americanos se han pronunciado casi siempre por el aislacionismo y la neutralidad. En cuanto a los judío-americanos, presionaron para que se actuara contra Hitler y, desde 1948, han venido presionando en favor del estado de Israel. La diversidad étnica puede pues llevar a la aparición de una determinada actividad de ciertos grupos de presión, actividad que influye muy directamente sobre la política exterior.

La distribución geográfica y profesional de la población acaso tenga menos importancia que la diversidad étnica. La primera, sin embargo, no deja de tener consecuencias estratégicas. Los jefes del Estado Mayor alemán planearon ofensivas estratégicas para el caso de que Alemania entrara en guerra porque, entre otras razones, la mayoría de los grandes centros de población alemana —Berlín, Silesia, Renania, cuenca del Ruhr— se hallaban situados en regiones fronterizas. Más arriba, se han señalado ya las consecuencias estratégicas de la concentración de la población del Japón y las de la dispersión de la población de la Unión Soviética. La distribución profesional, junto con la renta *per capita*, es un índice del nivel de eficacia y de desarrollo y tiene gran importancia en relación con el componente económico del poder militar del estado, pero acaso sea mejor proceder a su consideración en el estudio de dicho poder²¹.

Mayor significación tienen las tendencias de la población y su estructura en función de la edad y el sexo. El índice de aumento o descenso de la población, considerado en relación con la disponibilidad de recursos, la intensidad y profundidad de la movilización económica y el nivel tecnológico, es uno de los índices más importantes del poder del estado. La población de Francia en 1815 (29 millones de habitantes) era mayor que la de todos sus vecinos, aunque Austria (26 millones) se acercara a ella. La población de Gran Bretaña, en la misma fecha, era de 13 millones y la de Prusia de unos 11. En 1870, la población de Gran Bretaña había aumentado a 32 millones, la de Austria-Hungría a casi 36 y la de Prusia a 40 (desde luego, en parte como consecuencia del considerable aumento del territorio debido a la unificación de Alemania), en tanto que la población francesa había alcanzado únicamente los 38 millones. Las cifras son todavía más sorprendentes en 1914, año en que Gran Bretaña tenía 41 millones de habitantes, Austria-Hungría 51, Alemania 65 y Francia 40. A falta de otros cambios compensadores (de hecho el ritmo de crecimiento económico y de adelanto tecnológico también era mayor en Gran Bretaña y Alemania que en Francia), estos índices de la evolución de la población explican en gran parte la transformación sufrida por Francia entre 1792-1815, período en el que ella sola fue casi capaz de dominar a toda Europa, y 1914-1918, en que estuvo a pun-

²¹ Vid. págs. 100-101.

to de ser derrotada por Alemania (que contaba con escasa ayuda de Austria-Hungría), a pesar de gozar del apoyo de Rusia, Gran Bretaña y otras muchas potencias menores. Una vez más hay que insistir en que toda decisión de política exterior está en relación con situaciones futuras, tanto a largo como a corto plazo, y que, en consecuencia, los gobernantes no pueden ignorar las estadísticas demográficas, los ritmos de cambio de la población y la proyección futura de sus tendencias.

Pero ello no es todo. El cambio de los índices de población tiene consecuencias en su estructura por edades. Un estado con un índice de natalidad que descienda lentamente durante un determinado período de tiempo, evolucionará hacia una población cada vez más vieja, porque los grupos con mayor número de hijos irán envejeciendo y los grupos con menor número de hijos constituirán el elemento más joven, todo ello sin perjuicio de que, en igualdad de circunstancias, el conjunto de la población siga creciendo. Si el índice de natalidad desciende mucho, la población puede incluso empezar a disminuir cuando los efectos de dicho descenso en la estructura por edades empiecen a sentirse con claridad. La estructura por edades de la población es muy importante porque la productividad *per capita* y la capacidad renovadora de una población cuyo 80 por 100 tenga menos de cincuenta años son probablemente superiores a las de una población cuyo 60 por 100 tenga menos de esa edad. Además, las edades comprendidas entre los veinte y los treinta y cinco años son de esencial importancia para las fuerzas armadas. En 1970, la Unión Soviética tenía probablemente más hombres en edad militar que sus seis más próximos vecinos juntos, incluidas las dos Alemanias, en tanto que en Francia, cuyo índice de natalidad se había incrementado fuertemente a partir de 1945, aumentaba la edad media de la población. También es importante el índice de mortalidad. La población aumenta si tiene un alto índice de natalidad y un, ligeramente inferior, alto índice de mortalidad. También aumenta si el índice de natalidad es bajo y el mortalidad es todavía inferior. Durante milenios, Asia ha tenido altos índices de natalidad y de mortalidad, siendo la expectativa de vida de alrededor de treinta y cinco años, por lo que el aumento de su población ha sido relativamente reducido. Sin embargo, la mejora de los servicios de sanidad e higiene ha producido una fuerte reducción del índice de mortalidad al que no ha correspondido un descenso de la natalidad, produciéndose así la llamada explosión demográfica. Algunos índices de aumento de población sobrepasan el 2 por 100 anual, lo que equivale a que se duplique la población en unos treinta y cinco años, o, en el caso de China, a tener que alimentar en 1976 a cien millones más de personas que en 1970 (es decir, un aumento, en seis años, mayor que la población de todos los países con excepción de los otros siete más poblados del mundo). Estas cifras son de excepcional importancia para los responsables de la política exterior.

Más arriba se ha dicho que las cifras de población total sólo tienen sentido en su contexto económico y social. Lo mismo puede decirse de las ten-

dencias de la población sus recursos, en el sentido, es fuente de la explosión de Europa occidental y «arrollo» de mediado aumento de recursos to que en estos últimos (parios) y el aumento cuanto a las dos fo natalidad y alto índice de natalidad to resultante de ino muchísimo más eficientivamente en un ternidad) y éstas p nado nivel de inversión mayores si una años de trabajo es go de la comunidad llados han pasado tos índices de natalables, mientras q mortalidad, que ti

Hay una gran población constituye política exterior. Deben tienen menor importancia política exterior gobernantes deben directos. El número económico to nacional que p te alimentar a la la política exterior pueden reclutarse cuencias a este régimen político p cuencia, a la estadísticas son, en contexto, tanto inter

casa ayuda de Austria-
n Bretaña y otras mu-
n que toda decisión de
s, tanto a largo como a
no pueden ignorar las
a población y la pro-

población tiene conse-
in índice de natalidad
odo de tiempo, evolu-
se los grupos con ma-
son menor número de
perjuicio de que, en
ón siga creciendo. Si
uede incluso empezar
a estructura por eda-
dades de la población
la capacidad renova-
e cincuenta años son
50 por 100 tenga me-
los veinte y los trein-
as armadas. En 1970,
edad militar que sus
manías, en tanto que
ntado fuertemente a
1. También es impor-
tiene un alto índice
e mortalidad. Tam-
ortalidad es todavía
s de natalidad y de
t de treinta y cinco
relativamente reduci-
e higiene ha produ-
ue no ha correspon-
1 llamada explosión
sobrepasan el 2 por
ción en unos treinta
r en 1976 a cien mi-
nento, en seis años,
ón de los otros sie-
cional importancia

dencias de la población. Una población que aumente más rápidamente que sus recursos, en el sentido amplio en que éstos se han definido con anterioridad, es fuente de debilidad. Uno de los más sorprendentes contrastes entre la explosión demográfica de los primeros estados industrializados (en Europa occidental y los Estados Unidos) y la de los países «en vías de desarrollo» de mediados del presente siglo consiste en que en los primeros el aumento de recursos iba seguido por el crecimiento de la población, en tanto que en estos últimos el crecimiento de la población ha dependido principalmente de otros factores (especialmente de la mejora de los servicios sanitarios) y el aumento de los recursos se ha retrasado considerablemente. En cuanto a las dos formas en que la población puede aumentar (alto índice de natalidad y alto índice, aunque ligeramente inferior, de mortalidad, y bajo índice de natalidad y todavía más bajo índice de mortalidad), el aumento resultante de índices bajos, tanto en natalidad como en mortalidad, es muchísimo más eficaz porque el tiempo de las mujeres se emplea impro-ductivamente en una proporción mucho menor (embarazos, permisos de maternidad) y éstas pueden dedicarse a otras actividades y porque un determinado nivel de inversión en educación y formación produce beneficios mucho mayores si una vida aporta a la comunidad cuarenta y cinco o cincuenta años de trabajo especializado (aunque a esos años sigan diez de vejez a cargo de la comunidad) que si sólo aporta quince. Los llamados países desarrollados han pasado por esta transición demográfica de los antieconómicos altos índices de natalidad y mortalidad a los índices bajos y mucho más rentables, mientras que los países en desarrollo tienen todavía altos índices de mortalidad, que tienden, en la actualidad, a reducirse.

Conclusiones

Hay una gran variedad de razones por las que las tendencias de la población constituyen una variable esencial para la determinación de la política exterior. Debe observarse, sin embargo, que las cuestiones demográficas tienen menor importancia por su influencia directa en la determinación de la política exterior que por sus efectos en otras consideraciones que los gobernantes deben tener en cuenta, aunque también tengan algunos efectos directos. El número, tendencias y estructura de la población afectan al crecimiento económico y a los cambios tecnológicos, a la proporción del producto nacional que puede dedicarse a actividades distintas de la de simplemente alimentar a la gente, a la proporción de recursos que pueden destinarse a la política exterior y a fines defensivos, a la cantidad de personas que pueden reclutarse para el ejército (un exceso de mujeres puede tener consecuencias a este respecto), a las estructuras sociales, a la medida en que un régimen político puede satisfacer las necesidades de sus miembros y, en consecuencia, a la estabilidad política y a la medida en que de los procesos de decisión se sigan medidas aceptables y aceptadas. Las consideraciones demográficas son, en consecuencia, uno de los más importantes elementos del contexto, tanto interno como internacional, en que actúan los gobernantes. No

tal sólo tienen sen-
decirse de las ten-

obstante, como los efectos de las variaciones demográficas tardan en hacerse sentir, la atención que se les presta es con frecuencia escasa y tardía.

* * *

En el capítulo anterior se ha hecho referencia a varios grupos que en ocasiones pretenden representar el interés nacional. Por falsas que sean esas pretensiones, los gobernantes no pueden ignorarlas sin correr cierto riesgo político. La magnitud de dicho riesgo será diferente según la naturaleza del grupo, la de la cuestión y la del sistema social y político, pero en todos los regímenes, la situación política interna condiciona, en mayor o menor grado, la actuación de los gobernantes. El condicionamiento podrá provenir de simples acontecimientos, de las aspiraciones de grupos políticamente significativos o de costumbres sociales, tradiciones o estados de espíritu. El primero de estos condicionamientos (los acontecimientos) es tan claro que sólo merece ser mencionado. Es evidente, por ejemplo, que un estudio de la política exterior británica durante la crisis de Manchuria de 1931 olvidaría algo esencial si dejara de señalar que el cataclismo político resultante de la crisis económica, que condujo al gobierno de unión nacional y al hundimiento del Partido Laborista, se produjo los días 23 y 24 de agosto; que el «motín» naval de Invergordon contra la propuesta del nuevo gobierno de reducir los salarios, estalló el 15 de septiembre; que el incidente de Mukden, que ocasionó la ofensiva japonesa, tuvo lugar en la noche del 18 al 19 de septiembre y que Gran Bretaña abandonó el patrón oro el 21 de mismo mes. Igualmente, la política francesa en relación con el Anschluss de Austria por Alemania en 1938, no resulta enteramente explicable sin tener en cuenta que el gobierno francés fue derrotado en la Cámara de Diputados el 10 de marzo y se vio obligado a dimitir. El historiador de la política exterior ha de tener siempre claramente presente la cronología de los acontecimientos internos.

Una de las más importantes habilidades de todo dirigente político es su capacidad para detectar y predecir los movimientos de la opinión pública. Desde luego, el dirigente político contribuye a dar forma a esos movimientos, pero en ese delicado juego de influencia de la opinión sobre los dirigentes y de éstos sobre aquélla, el éxito sonríe al dirigente sensible al movimiento de la opinión, que quizá desvía o reorienta, pero con el que nunca se enfrenta directamente. Sin embargo, esta formulación es tan simplista que puede resultar sumamente desorientadora, pues parece deducirse de ella que la opinión es una entidad monolítica que se mueve únicamente en una u otra dirección, lo cual es absurdo, aunque sólo sea por el hecho de que siempre hay simultáneamente muchas cuestiones debatidas. Si los fines que se desean alcanzar en relación con una cuestión pueden conseguirse únicamente sacrificando los fines que se desean en relación con otra (y ya se ha visto que ello ocurre con frecuencia), es seguro que los miembros de la comunidad discreparán entre sí sobre cuál de los fines deseados es más importante y sobre qué medios son los mejores para conseguir cualquiera de los fi-

P
habe