

PRINCIPIOS DE REALISMO
PERIFÉRICO

Una teoría argentina y su vigencia
ante el ascenso de China

Carlos Escudé
Najmán ben Abraham Avinu

PRINCIPIOS DE REALISMO
PERIFÉRICO

Una teoría argentina y su vigencia
ante el ascenso de China



Diseño de Tapa: xxxxxxxxxxxxxx
Corrección: Federico Soria
Composición y armado: Mónica B. Oliveira

(A completar con la inscripción)

*Dedicado a la Argentina,
que siempre fue mi gran pasión,
aunque sólo Guido Di Tella se dio cuenta.*

*Dedicado asimismo a
Mónica, con amor,
admiración y agradecimiento.
Ella también es la Patria.*

© 2012 Carlos Escudé
© 2012 Ediciones Lumiere SA
e-mail: info@edicioneslumiere.com

Printed and made in Argentina
Hecho e impreso en la República Argentina

ISBN: (A completar con la inscripción)

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del *copyright*.
Todos los derechos de esta edición reservados por Ediciones Lumiere, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Índice

NUESTROS RECORRIDOS	9
INTRODUCCIÓN	
El realismo periférico (RP), su ecuación de equilibrio metapolítico universal, y su relevancia ante el ascenso de la China	17
CAPÍTULO 1	
La construcción, en la Argentina, de una filosofía de las relaciones internacionales, 1984-1998	27
CAPÍTULO 2	
Las falacias antropomorfa y estado-céntrica	51
CAPÍTULO 3	
La tentación de la confrontación: un emergente de la cultura, la estructura social, y las teorías importadas acríticamente	87
CAPÍTULO 4	
Normatividad, centro y periferia: una teoría de la autonomía nacional	99
CONCLUSIONES DE LA OBRA	113

APÉNDICES

APÉNDICE 1

Documentos para la historia del realismo periférico aplicado en la Argentina: textos completos de

algunas notas de opinión que contienen los fundamentos normativos del realismo periférico, firmadas y corregidas por el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido Di Tella, y escritas por su asesor, Carlos Escudé	121
---	-----

APÉNDICE 2

Listado parcial de obras de otros autores que abordan el RP, clasificadas según país de publicación o presentación	137
--	-----

APÉNDICE 3

Resumen de los estudios historiográficos realizados durante la década del '80, que documentaron los costes, para Argentina, de las confrontaciones con Estados Unidos, y señalaron el camino para el desarrollo del realismo periférico - publicado originalmente en 1988	141
---	-----

NOTAS AL APÉNDICE 3	165
----------------------------------	-----

NUESTROS RECORRIDOS

El porqué de esta obra

En Buenos Aires, hace veinte años, Editorial Planeta publicaba *Realismo Periférico*, un libro que fue en parte interpretación y en parte fuente de inspiración de la política exterior argentina de entonces. Y hace quince años, University Press of Florida (UPF), publicaba *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, un libro auspiciado por el *Center for International Affairs* (CFIA) de Harvard University. En el primero se desarrollaba la doctrina normativa del realismo periférico, y en el segundo, su teoría explicativa. Ambas están basadas, en parte, en una reinterpretación de la historia de las relaciones internacionales argentinas, que permitió la construcción de conceptos y teoría. Esta reinterpretación fue hecha posible por la entonces reciente apertura de documentos clave, antes secretos, de los archivos de Washington y Londres.¹

Como el realismo periférico (RP) venía gestándose en el Instituto Torcuato S. Di Tella desde mediados de la década del '80, no tiene mucho sentido afirmar que se limitó a interpretar la nueva política exterior argentina. Tampoco sería sensato afirmar que la nueva política se inspiró en el realismo periférico. Eso no es lo importante.² Académicamente, lo relevante es la coherencia o incoherencia de la doctrina misma. Y políticamente, lo importante es que, en cierta

¹ Los fundamentos historiográficos de la teoría comenzaron a plasmarse en "Las restricciones internacionales de la economía argentina, 1945-1949", *Desarrollo Económico*, Vol. 20:77 (1980), pp. 3-40. A su vez, el proyecto que dio lugar a la teoría explicativa fue comenzado en la Universidad Torcuato S. Di Tella, y dio por fruto el primer documento de trabajo en la historia de esa joven universidad porteña, "International Relations Theory: A Peripheral Perspective" (1993). Fue terminado en 1994, durante la estancia de su autor en Harvard como *Visiting Professor of Government*, publicándose en UPF en 1997. Su versión en castellano, *El realismo de los Estados débiles*, fue publicada en Buenos Aires por GEL en 1995.

² Véase nuestro Apéndice 1.

medida, la política exterior de realismo periférico inaugurada en los '90 sigue vigente en 2012.

En verdad, la política exterior argentina inaugurada en los '90 corrigió la tendencia de gobiernos anteriores a confrontar en demasía con las grandes potencias occidentales. Y aunque hoy la retórica de la política exterior es muy diferente de la de aquella época, desde entonces la Argentina es respetuosa del Tratado de No Proliferación Nuclear, al que adhirió en 1995. No desarrolla misiles balísticos con socios como Saddam Hussein, que es lo que hizo Raúl Alfonsín. Mantiene firme el reclamo de Malvinas pero sin romper relaciones diplomáticas con el Reino Unido, restablecidas en 1990. Como en los '90, converge con Occidente condenando el terrorismo transnacional (en estos nuevos tiempos a través de su crítica anual de Irán en las Naciones Unidas). Y en lo comercial sigue sólidamente adherida al Mercosur, que fue creado en 1991. Al igual que Néstor Kirchner después, Menem nunca adhirió al ALCA. Ciertamente, las políticas exteriores de la “era K” se parecen mucho más a las de los tiempos de Carlos Menem que a las de Alfonsín. Aunque no las llamen “realismo periférico”, son un realismo periférico, con una retórica más digna y menos complaciente.

Gracias quizás a que pocos se dan cuenta de la continuidad, dos décadas después del lanzamiento del libro de Planeta el RP se encuentra en una nueva etapa de su vida en los mercados de las ideas. Ya no tiene la mezcla de estigma y prestigio que tuvo en los '90, cuando se lo asociaba con un gobierno cuya política económica era y merecía ser vilipendiada (por motivos que no viene al caso reseñar aquí). Por el contrario, ha sido redescubierto por muchos académicos en el mundo entero, y es parte de muchos programas universitarios.

Eso se ve, entre numerosos ejemplos, en el estudio publicado en 2001 en la India por el Prof. Varun Sahni, “Peripheral Realism versus Complex Interdependence: Analyzing Argentine and Mexican Foreign Policies Since 1988”;³ en la tesis doctoral de Mauricio Santoro, aprobada en 2008 por IUPERJ (Rio de Janeiro) y titulada “Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina”; y en los trabajos producidos en

³ *International Studies* (Vol. 38:1, 2001). Revista de la Jawaharlal Nehru University, Nueva Delhi.

la China, por la Prof. Sun Ruoyan, “A Review of Carlos Escudé’s Theory of Peripheral Realism”;⁴ y por el Honorable Prof. Xu Shicheng, cuyo libro en mandarín sobre las tendencias contemporáneas del pensamiento latinoamericano, publicado en 2010 por el Instituto de América Latina (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), tiene un capítulo (el 22) dedicado en su totalidad al realismo periférico.⁵

Llegados estos nuevos tiempos de reflexión sobria sobre el RP, parece oportuno recapitular y actualizar su teoría y doctrina. La recapitulación pretende ayudar a quienes deseen comprenderlo eruditamente y evaluarlo críticamente. Y la actualización es de la mayor significación científica, porque entre 1992 y 2012 el mundo ha cambiado mucho.

Por cierto, lo que en 1992 asomaba como una hegemonía norteamericana sin final a la vista, hoy está en crisis. Y en estos tiempos de transición hegemónica asoma una nueva potencia, la República Popular China, que ya está muy cerca de desplazar a Estados Unidos del primer puesto entre las economías del mundo. El contexto en que se inserta hoy el realismo periférico ha cambiado, y esto merece ser subrayado.

Reconocimientos históricos

Por otra parte, el realismo periférico porta honrosas herencias intelectuales que es necesario reconocer. Para comenzar, nuestro vocabulario de centro y periferia es heredero de la rica tradición inaugurada en Santiago de Chile, en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por el tucumano Raúl Prebisch. A diferencia del pensamiento de Prebisch/CEPAL, que es una teoría del desarrollo económico (como también lo es la teoría de la dependencia), el RP es una teoría de las relaciones internacionales.

⁴ *Journal of World Economics and Politics*, No.11, 2003, pp. 38-43. Este artículo fue un resumen de la tesis doctoral de la Prof. Sun Ruoyan. La revista citada pertenece al Instituto de Economía y Política Mundial, de la Academia China de Ciencias Sociales.

⁵ Nuestro Apéndice 2 trae un listado incompleto de este tipo de trabajo, clasificado por país de origen.

Pero no obstante, *es una teoría de centro y periferia*, y como tal es deudora del pensamiento precursor de Prebisch y CEPAL.

En segundo lugar, desde la Antigüedad hubo “realismos periféricos” anteriores al nuestro, y ante sus autores nos sacamos el sombrero con emocionado respeto. Son:

– El profeta Jeremías, que en su tiempo fue tildado de traidor por haber querido establecer una alianza entre su patria (el Reino de Judá) y la superpotencia de su época (Babilonia), para evitar la destrucción de Jerusalén y su Templo;

– El ateniense fundador de la historiografía científica, Tucídides, cuyo clásico *La guerra del Peloponeso* contiene un pasaje conocido como “el diálogo melio”, en que se establecen algunos principios centrales del realismo periférico, y

– El sabio rabínico Yohanan ben Zakkai, que hacia el año 70 EC intentó (como Jeremías antes de él) establecer una alianza entre Judá y la nueva superpotencia, Roma. Como en el caso de su predecesor, fracasó, y Jerusalén y su Templo cayeron. No obstante, perdido por perdido, negoció con los romanos para que éstos le cedieran la vecina localidad de Yavne, junto con sus renombrados sabios. Desde allí, realismo periférico mediante, fundó el judaísmo rabínico que hoy conocemos.

Finalmente, ya en la segunda mitad del siglo XX, emergió un gran estadista chino que modernizó a su país, aplicando un realismo periférico sintetizado en su célebre “Principio de Veinticuatro Caracteres”: Deng Xiaoping. Como Jeremías y Ben Zakkai, Deng corrió grandes riesgos políticos, pero tuvo éxito. Luego, ya convertida la República Popular China en auténtica gran potencia, el estadista pudo suplantar su realismo periférico, adoptando en su lugar una política exterior acorde con el nuevo status de su país, convertido en parte del centro del sistema-mundial.

Como en el caso de Deng Xiaoping, nuestro realismo periférico aspiró a modernizar la Argentina, para sacarla de la periferia y convertirla en parte del centro. Por razones que se desarrollarán brevemente en el texto, en eso fracasamos. Pero celebramos el éxito de nuestro gran precursor, que contribuyó a demostrar que, en términos de pensamiento, íbamos por el buen camino.

Agradecimientos personales

Primero quiero agradecer a mi mujer, Mónica Vilgré La Madrid, por su incondicional apoyo y útiles críticas de cuatro décadas. Además, vaya mi más sentido agradecimiento a todos aquellos colegas, argentinos y extranjeros, que a lo largo de las décadas me han honrado y ayudado con sus comentarios, positivos o negativos, acerca del realismo periférico. Entre los principales en la Argentina se encuentran Atilio Borón (autor de “Las desventuras del realismo periférico”), Mario Rapoport (antaño duro crítico, hoy buen amigo), Carlos Juárez Centeno, Pablo Bulcourf, Mariana Souto Zabaleta, Raúl Bernal-Meza, Alfredo Bruno Bologna, Anabella Busso, Gladys Lechini, Myriam Colacrai, Francisco Corigliano, Alejandro Corbacho, Juan Battaleme, Mirka Seitz, Alejandro Smirnoff, Juan Tokatlián, Roberto Russell, Mónica Hirst, Roberto Bouzas y Diana Tussie. Y también a mi entrañable amigo Enrique (“Cheto”) Vera Villalobos, que nos dejó trágica y prematuramente.

En Harvard contraí una deuda importante con Jorge I. Domínguez. Abraham F. Lowenthal, por su parte, es mi acreedor por haber reseñado *Realismo Periférico* en *Foreign Affairs*, en 1992. Asimismo, doy las gracias a dos distinguidos académicos vecinos que, ya en años recientes, se interesaron por la teoría: en Chile, Eduardo Devés Valdés, y en Brasil, Flavio Sombra Saravia.

También agradezco, con lealtad y amistad, el apoyo de Andrés Cisneros desde la cancillería argentina. *Last but not least*, Guido Di Tella es merecedor de mi agradecimiento y de mi conmovido recuerdo. Desde 1977, cuando nos reuníamos en el bar de St. Antony’s College, Oxford, para analizar mis hallazgos en los archivos británicos, él vio nacer a la bestia.

Plan de la obra

En la Introducción abordaremos el resultado teórico más ambicioso del realismo periférico: su ecuación del equilibrio meta-político universal. Veremos por qué este desarrollo conceptual es importante a la hora de evaluar las perspectivas de que, en esta nueva etapa de la historia mundial, China gradualmente remplace a Estados Unidos como superpotencia global.

En el Capítulo 1 vamos a encapsular algunas de las temáticas más importantes del realismo periférico histórico en sus dos dimensiones, la normativa y la explicativa. Luego, en el Capítulo 2,

profundizaremos en uno de los hallazgos más interesantes de la investigación teórica del RP: la falacia antropomorfa y estatista en el discurso de las relaciones internacionales.

Posteriormente, en el Capítulo 3 estudiaremos con mayor detalle las consecuencias normativas perversas de importar, a la periferia, teoría extranjera en forma acrítica. En el Capítulo 4 retomaremos el estudio de la doctrina normativa del RP, concentrándonos en la cuestión de la autonomía de los Estados periféricos. Y en las Conclusiones, regresaremos a nuestra ecuación del equilibrio meta-político universal, a sus implicancias para el análisis del ascenso de la China, y a su significación para el orden mundial actual.

Finalmente, tres Apéndices importantes nos permitirán comprender los orígenes historiográficos de esta teoría de las relaciones internacionales, y nos darán una pista acerca del vínculo causal entre formulación de teoría y la acuñación de política, para el caso específico del RP aplicado en la Argentina.

Definiciones operacionales

En este libro, entenderemos como “periféricos” a todos los Estados que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni superpotencias económicas como Alemania y Japón. Según esta definición operacional, la “periferia” incluye tanto países desarrollados como subdesarrollados. Por “Tercer Mundo” entenderemos a la periferia subdesarrollada o en vías de desarrollo, incluidas las “potencias emergentes”.

Por “centrales”, entenderemos a todos los Estados que son miembros permanentes, con poder de veto, del Consejo de Seguridad, poseyendo armas nucleares legalizadas por el Tratado de No Proliferación. También llamaremos “centrales” a aquellos Estados que, sin reunir estos requisitos, son convencionalmente reconocidos como “superpotencias económicas”. Algunos países, como Rusia, pueden ser considerados parte del “centro” en asuntos militares globales, a la vez que parte de la periferia de la economía mundial.

Por “nación”, entenderemos una población relacionada con un territorio y hasta cierto punto unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad compartido. Para hablar propiamente de una “nación”, las percepciones de un acervo de raíces históricas comunes deben ser más importantes que las divisiones internas

de la sociedad. Precisando, *The International Relations Dictionary* dice: “una nación puede comprender parte de un Estado, coincidir con (el territorio de) un Estado, o extenderse más allá de las fronteras de un Estado individual”. Como ya lo observara Walker Connor, sólo aproximadamente el 10% de los países del mundo son verdaderos “Estados-naciones”, es decir, entidades políticas en las que una “nación” (definida en los términos de arriba) se aproxima en su distribución territorial a la jurisdicción administrada por un “Estado”. A la vez, menos de un 30% de los países se encuadra en un criterio más flexible (que admite una minoría ajena a la “nacionalidad” dominante, de hasta un 10% de la población). La gran mayoría de los países están constituidos por mosaicos multi-étnicos que no son, propiamente hablando, naciones.⁶

Por “país”, entenderemos una unidad territorial “internacionalmente” reconocida que es gobernada por un conjunto de instituciones nativas. Países y “naciones” no son siempre equivalentes. Términos como “internacional” son esencialmente equívocos, por más que no se pueda evitar su uso debido a las convenciones del lenguaje.

Por “Estado”, entenderemos el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país. El “Estado” es un concepto jurídico que no debe ser confundido con una categoría antropológica como la “nación”, ni con el también jurídico concepto de “ciudadanía” o su equivalente sociológico, “pueblo”. Por “gobierno”, entenderemos una administración transitoria del Estado. Y por “ciudadanía”, “pueblo” o “gente”, entenderemos la población legalmente residente de un país, sea o no éste una verdadera “nación”.

⁶ W. Connor, *Ethnonationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1994, Capítulo 2, y J.C. Piano y R. Olton, *The International Relations Dictionary*, Nueva York, 1969, cf. W. Connor, *op. cit.*, p. 40.

INTRODUCCIÓN

El realismo periférico (RP), su ecuación de equilibrio metapolítico universal, y su relevancia ante el ascenso de la China

La estructura proto-jerárquica del orden interestatal

Construir teoría puede ser fácil. Si sabemos qué preguntas formular, una comparación elemental de las políticas exteriores de dos Estados periféricos con comportamientos antitéticos puede contribuir a desnudar la estructura del orden mundial. Tomemos por casos a la Argentina e Irán.

El accionar de los persas supone que el orden mundial es una selva sin reglas, donde es legítimo promover los intereses propios a través de cualquier medio, incluso el terrorismo. Esos intereses son definidos, sin consulta con la gente, por la cúpula teocrática del régimen. Su política se basa en la premisa de que todos los Estados son igualmente soberanos, y que es inaceptable que algunos tengan el derecho de poseer armas de destrucción masiva y otros no.

En contraste, el comportamiento argentino desde 1990 se basa en el supuesto implícito de que en el orden interestatal hay reglas escritas y no escritas, y que, mal que nos pese, los Estados más poderosos tienen un papel preponderante en el establecimiento de esas normas. Con callada resignación reconoce que nosotros no debemos aspirar al desarrollo de las armas con que cuenta el oligopolio de los poderosos, porque si lo intentamos, el gobierno probablemente fracasará, y para colmo nuestro pueblo padecerá graves sanciones. Sin palabras, el comportamiento argentino desde 1990 reconoce en forma implícita que el hecho de que Estados Unidos a veces arme y financie organizaciones de insurgentes en el extranjero, no nos habilita para seguir su ejemplo. Todo lo contrario de Irán, que financia el Hamas en Palestina y el Hezbolá en el Líbano.

El modelo iraní, que es también el de Corea del Norte y el de todos los llamados “Estados paria”, conduce a ingentes costes que inevitablemente son pagados por las ciudadanía de esos países

periféricos que se rebelan contra el sistema. El modelo argentino actual, en cambio, es compartido por todos los Estados “responsables” en materia de políticas exteriores y de seguridad. Entre éstos incluyo la mayor parte de nuestros vecinos latinoamericanos y la totalidad de los países de Europa occidental.

Por cierto, desde hace décadas, los europeos libran una disputa diplomática con Estados Unidos para mantener bajo su gasto en defensa, lo que supone aceptar el papel guardián de Washington. Desde el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, Europa viene abdicando a sabiendas de su poder militar, porque lo percibe como demasiado caro para su gente. Y Estados Unidos objeta porque no quiere pagar más de lo que ya paga para la defensa de Europa.

Estas reflexiones desnudan los límites de la “libertad de maniobra internacional” de todos los Estados, incluso los más poderosos. Revelan el condicionamiento al que casi siempre está sujeto el ejercicio de la soberanía. Sólo con la imposición de un régimen totalitario puede el margen de maniobra internacional de un país ser *ilimitado*. Esta ley de hierro de la ciencia política se constata incluso en el caso de la superpotencia más poderosa de todos los tiempos.

En verdad, desde la guerra de Vietnam, el consenso popular norteamericano ha conducido a la eliminación del servicio militar obligatorio. Eso le impone a Estados Unidos severos límites en el despliegue de tropas terrestres. Mientras en la Segunda Guerra Mundial movilizaron entre once y dieciséis millones de soldados, en la actualidad no pueden desplegar un millón en el extranjero. Por eso, en 2011 se retiraron de Irak, y en 2012 se prevé que también lo harán de Afganistán.

Si algún gobierno estadounidense quisiera conquistar el Golfo Pérsico, tendría que imponer una leva contraria a sus leyes actuales. Como cambiar esa legislación es políticamente imposible dentro de la democracia, Washington no podría conquistar esa región sin involucrar hacia una dictadura. Y para el objetivo aún más oneroso de librar una guerra preventiva contra Rusia o China, tendría que convertirse en un despotismo que arbitrariamente dispusiera de las vidas y haciendas de sus propios ciudadanos.

Este principio puede formalizarse en la siguiente ecuación, enunciada en mis libros de 1995 y 1997, *El realismo de los Estados débiles y Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*:

[‘LIBERTAD’ ILIMITADA DE UN ESTADO FRENTE AL MUNDO] ≡ [TIRANÍA INTERNA ABSOLUTA]

Esta ecuación de equilibrio metapolítico es una ley universal válida para todos los Estados. Pero como veremos, se resignifica según se mire desde arriba o desde abajo; desde la periferia o desde el centro del poder mundial.

La misma vigencia de esta ecuación estratifica los Estados en un orden jerárquico, y eso es lo relevante desde la perspectiva de la periferia: *cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa a partir del cual la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir*.

Francia, por ejemplo, pudo en 2011 intervenir en Libia sin imponerle gravámenes y levas inaceptables a los galos. Pero ése es su límite. No podría tener la presencia militar que Estados Unidos habitualmente despliega en el Medio Oriente sin oprimir a su propia gente. Debido a las diferencias de poder y riqueza entre ambos, lo que la Casa Blanca puede hacer en democracia, para el Eliseo sólo sería posible en dictadura.

Bajando en la escala, es sólo porque su pueblo está amordazado que Irán tiene un programa nuclear. Su subdesarrollo es tan extremo que carece de los recursos para refinar su propio petróleo: depende de la nafta importada. Su gente (que es moderada) jamás votaría por un programa nuclear de altísimo coste político y económico. El régimen puede darse el gusto de desafiar a Occidente porque es dictatorial.

Aún más abajo en el tótem de los Estados, Corea del Norte puede ejercer su “derecho soberano” a tener una bomba atómica porque somete a su pueblo al totalitarismo más extremo. Sólo así puede un país paupérrimo concentrar sus minúsculos recursos en el desarrollo y producción de un arma tan cara, afrontando sanciones internacionales durísimas. Para poder afirmar con truenos que su país es tan soberano como Estados Unidos, el régimen de Pyongyang reduce a su gente a una servidumbre andrajosa.

En suma, es un hecho innegable que para ampliar el margen de maniobra externo de un Estado es necesario invertir grandes recursos humanos y materiales, y que cuanto más pobre sea un país, menor será ese margen de maniobra, a no ser que el Estado someta a su población a exacciones que exigen grados crecientes de autoritarismo.

Como consecuencia, mientras esté constituido por Estados material y demográficamente desiguales, el orden internacional no podrá jamás ser democrático ni igualitario: esta es una imposibilidad matemática. Sólo podría ser igualitario si hubiera un

régimen mundial cosmopolita con un solo Estado supranacional, regido por un sistema de “un ciudadano, un voto”. En las circunstancias actuales de la humanidad, esto es menos que una utopía. Sin ese marco, es inevitable que el sistema-mundial sea imperfecta e incipientemente jerárquico.

En verdad, ni siquiera jurídicamente tienen los Estados los mismos derechos: la Carta de las Naciones Unidas establece la desigualdad jurídica de los Estados. Unos pocos tienen el poder que les permite contribuir a forjar las reglas de juego, mientras la gran mayoría se ve obligada a comportarse según las normas establecidas por este oligopolio. Y también existe una tercera categoría de Estados que, sin tener el poder de contribuir a establecer esas reglas, se rebelan contra ellas, pagando altísimos costes que revierten sobre sus habitantes. En otras palabras, como elaboraremos con mayor detalle en el Capítulo 1, están:

1. Los Estados forjadores de normas,
2. los Estados tomadores de normas, y
3. los Estados rebeldes, que se convierten en parias.

Esta es la “estructura” del orden interestatal: no es una “anarquía”, como postulara Kenneth Waltz, sino una proto-jerarquía. Y este sencillo teorema es la piedra basal del realismo periférico que, con matices (y lo reconozcan o no sus gobernantes), caracteriza la política exterior argentina desde 1990.

El teorema revela que *ceteris paribus*, los Estados débiles que desafían el orden, pierden, porque las exacciones que deben imponerles a sus sociedades para continuar compitiendo con los poderosos aumentan hasta el infinito. Irán perderá. Corea del Norte perderá. Venezuela, que se aproxima a la condición de paria sin alcanzarla todavía, también perderá. Irak ya perdió, como en su tiempo, salvando las distancias, perdió la Argentina del dictador Galtieri.

No hay que suponer, sin embargo, que el orden internacional está cristalizado. Los mejores ejemplos de que ese no es el caso son Alemania y Japón. Devastados y reducidos a la impotencia después de la Segunda Guerra Mundial, convertidos en periferia, aceptaron las reglas políticas establecidas por los vencedores. Pero trabajaron y defendieron sus intereses comerciales con tanto ahínco que hoy, para bien de sus pueblos, son superpotencias económicas. Y si quisieran, serían capaces de convertirse en grandes potencias militares en cualquier momento.

Éste, y no la estéril rebeldía, es el camino del éxito para Estados como Argentina, Brasil, Egipto, España, Italia, Australia y tantos otros. Existen algunas escasas excepciones, como China e India, que poseen ventajas de orden demográfico y geoestratégico, y por eso tienen más margen de maniobra para desafiar a las grandes potencias en la esfera de la seguridad internacional. Pero para la inmensa mayoría de los Estados el camino al éxito es el de Canadá. Además, es un camino que ahorra costes a las ciudadanía.

Por cierto, como afirmara el entonces ministro argentino de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, en el periódico *La Nación* del 4 de noviembre de 1991, la premisa democrática por excelencia supone que, en materia de política internacional, los gobiernos deben evitarles costes innecesarios a sus pueblos. La sentencia está registrada en una nota cuyo mismo título, “Una política exterior al servicio del pueblo”, es un enunciado normativo.⁷ Se trata de una norma que es tanto más imperativa cuanto más pobre, débil y vulnerable sea un país. En la Argentina se respeta desde los '90, cuando el gobierno adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y canceló el proyecto de misil balístico que compartía con Saddam Hussein. En este ámbito, la Argentina consolidó una política de Estado. Adhiere a las salvaguardias del TNP y del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas, y gracias a eso, ahora podría enriquecer uranio o desarrollar un vehículo lanzador de satélites sin sufrir un costoso boicot.

La ecuación de equilibrio metapolítico universal vista desde el centro del poder mundial: el corolario del poder autocrático

No obstante, y como ya sugerimos, vista desde el centro del poder mundial, la misma ecuación se resignifica. Está claro que, desde la perspectiva de la periferia, la ecuación marca límites y define jerarquías: como se dijo, cuanto más débil sea un país, más cercano estará el umbral a partir del cual el ejercicio de la “libertad” externa exige limitar la libertad interna de sus ciudadanos. La ecuación es

⁷ La nota fue firmada y corregida por Di Tella, habiendo sido escrita por mí, en mi carácter de asesor del entonces canciller. Su texto completo está en nuestro Apéndice 1.

un recordatorio de que hay Estados cuya función es la de “legislar” y otros cuya función es “cumplir con la ley”.

Pero desde la perspectiva del centro, la misma ecuación nos dice que, dado un mismo nivel de recursos, el país más autocrático será el que tenga mayor capacidad de maniobra externa. Y *ceteris paribus*, con el correr del tiempo, ¡el Estado con mayor capacidad de maniobra será más poderoso!

En otras palabras, la ecuación es una moneda de doble faz. Si es verdad que, *ceteris paribus*, cuanto más pobre sea un país, mayor será el autoritarismo que deberá ejercer sobre su población para competir exitosamente con países más ricos,⁸ viene de suyo que, dado el mismo nivel de recursos, el país más autoritario será más poderoso.

Graficando, dados dos Estados con un nivel comparable de recursos, aquel con menor libertad interna tenderá a convertirse, con el tiempo, en el más poderoso externamente:

[MENOR LIBERTAD INTERNA] → [MAYOR ‘LIBERTAD’ FRENTE AL MUNDO]

Este es un sencillo corolario de nuestra ecuación de equilibrio metapolítico universal. Verbalmente se enuncia: “*ceteris paribus*, una gran potencia autocrática tenderá a ser más poderosa, externamente, que una gran potencia democrática”.

Este “corolario del poder autocrático” se verifica empíricamente con facilidad. El mejor ejemplo es Rusia. Durante gran parte de su historia, ese país ha ejercido mayor poder interestatal que el que corresponde a su nivel de riqueza o de desarrollo económico, ya que debido a su estructura social y/o cultura política, ha podido postergar el bienestar de su población en aras del poder de su Estado frente al mundo. Es por eso que, durante las invasiones napoleónicas, pudo hacerle frente a Francia, y en la Segunda Guerra Mundial pudo vencer a Alemania.

La comparación entre Rusia y Alemania en la actualidad también es esclarecedora. Rusia es mucho más poderosa, militarmente, que Alemania, a pesar de que Alemania es inmensamente más

⁸ La cláusula “*ceteris paribus*” significa, en este caso, que los países que se comparan deben ser de una dimensión por lo menos remotamente equiparable. No tendría sentido comparar la India con Bélgica o con Suiza, sino con Brasil o Francia. No tendría sentido comparar a China con Argentina, ni a la Argentina con Estados Unidos, sino a China con Estados Unidos.

poderosa, económicamente, que Rusia. Esto es posible porque, sacrificando bienestar social, Moscú gasta mucho más en defensa que Berlín. *Quiere* hacerlo. Pero además, *puede* hacerlo: hasta ahora, su pueblo se lo permite. El resultado: Alemania puede dominar financieramente a gran parte de Europa, pero los ucranianos no le temen a Alemania sino a Rusia.

Por cierto, en 2011 la opulenta Alemania rehuyó incluso el involucramiento militar de la OTAN en Libia, una “gesta” europea encabezada por Francia y Gran Bretaña, países menos ricos. En contraste, en 2008, Rusia se involucró en una guerra en Georgia, donde todavía ocupa dos provincias a las que ha declarado independientes. Rusia es mucho más pobre que Alemania, pero es autocrática, y como compensación es militarmente más poderosa. Sintetizando: la menor libertad de los ciudadanos rusos, internamente, redundante en mayor “libertad” y poder para el Estado ruso, externamente.

China, un caso excepcional

Por su parte, aunque durante el último medio milenio China ha sido un país pacífico en comparación con las grandes potencias europeas, en los tiempos actuales su autocracia interna le otorga una enorme capacidad estratégica externa. Por lo menos por ahora, mientras no crezca el descontento interno, el gobierno chino puede invertir en equipos militares y operar en el exterior, sin consultar a sus masas. Carece de una democracia electoral con partidos políticos que compitan entre sí, y además, su capitalismo es mercantilista y dirigido.

Estas son ventajas de las que carecen Estados Unidos, Japón y las economías avanzadas de Europa. Están vigentes desde que Deng Xiaoping liberalizó parcialmente a China, abriéndola al extranjero. Desde entonces, su mercado potencial de 1400 millones de consumidores ha sido una fuente de poder, ya que atrajo multimillonarios capitales de inversión de Occidente. Y hasta ahora, su capacidad de represión interna dio seguridad a los inversores.

Por cierto, el capitalismo de mercado occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial es completamente ciego a la lógica geopolítica. Los capitalistas norteamericanos y europeos invirtieron en la China animados por la pasión del lucro de corto y mediano plazo, e indiferentes al hecho de que estaban engendrando una gran

potencia que eventualmente podría desplazar a sus países de la primacía mundial. Si pensaron sobre el tema, prefirieron jugar alegremente a la ruleta rusa, apostando a que la riqueza obligaría a China a democratizarse para evitar un colapso similar al de la URSS, en 1991. Mientras tanto, ellos ganarían enormes sumas. Serían más ricos que antes.

Pero no hay ninguna ley de Dios ni de la naturaleza que establezca que el colapso de las autocracias poderosas deba producirse en los tiempos que convienen a las grandes potencias democráticas. Por ahora, a pesar de los pronósticos agoreros de usinas norteamericanas de guerra psicológica, China sigue fuerte internamente. Y mientras tanto, la combinación de su propia pujanza económica con los flujos de inversión extranjera no sólo la han convertido en una superpotencia económica que compite de par en par con Estados Unidos, sino que en algunos sentidos ya los superan.

Como es sabido, el déficit comercial actual de Estados Unidos es gigantesco, alcanzando en 2010 los 497.800 millones de dólares, y más de la mitad de esta cifra corresponde a su déficit bilateral con China, que en 2010 alcanzó los 273.070 millones. Y la situación se complica más si consideramos la acumulación de valores del Tesoro norteamericano en poder del gobierno chino, que es el mayor poseedor de deuda estadounidense del planeta. Hacia fines de 2010 los haberes chinos en títulos norteamericanos eran superiores a 1,1 billón de dólares, en el sentido castellano de “billón” (o sea, 1,1 millón de millones, lo que equivale a 1,1 trillones estadounidenses).

Por otra parte, lo dicho sobre el nivel macroeconómico tiene su espejo microeconómico. A diferencia del capitalismo de mercado norteamericano, donde cada empresa tiene su propia estrategia independiente, el capitalismo mercantilista chino es guiado por los objetivos estratégicos de su Estado. Una de sus ventajas es la capacidad para articular grandes paquetes en los que están involucrados simultáneamente el gobierno, los bancos y las empresas. Este fue un poderoso instrumento a la hora de dar grandes saltos, como el orquestado en años recientes con el desembarco económico chino en el Cono Sur de América latina, desplazando a Estados Unidos.

La cuestión fue planteada con elocuencia al *Wall Street Journal* por el presidente de Petrobrás, José Sergio Gabrielli de Azevedo, cuando comentó en 2009:

“Los Estados Unidos tienen un problema. No hay nadie en el gobierno norteamericano con quien podamos sentarnos para discutir el tipo de cosas que discutimos con los chinos”.

Los resultados se ven, por ejemplo, en el terreno ganado en América latina por las empresas de telecomunicaciones Huawei y ZTE. Su despegue en Argentina comenzó a partir de la crisis de 2001, cuando las compañías norteamericanas comenzaron a retirarse. Inevitablemente, los incentivos estratégicos acordados por el gobierno chino, que no tienen paralelos en Estados Unidos, permitieron aprovechar oportunidades que un capitalismo de mercado puro desaprovecha.

Por ejemplo, Huawei es una empresa privada que se ha expandido por varios otros países de la región, incluyendo Brasil y Venezuela. Una de sus ventajas es ser una proveedora principalísima del Ejército Popular de Liberación, que es el brazo armado del Partido Comunista Chino y el ejército más grande del mundo, con alrededor de tres millones de personas. A través de su tutelaje, Huawei ha establecido redes de telecomunicaciones militares en todo el territorio chino. Como consecuencia, fue distinguida por el gobierno de su país como “campeón de la nueva tecnología”, un galardón que le da acceso privilegiado a créditos multimillonarios que facilitan su expansión internacional. Es así como funciona el complejo militar-industrial chino.

El contraste está claro. La democracia norteamericana y el capitalismo de mercado se prestan mucho menos al planeamiento estratégico que la autocracia y el capitalismo dirigido por el Estado. Por cierto, en comparación con la China, Estados Unidos opera como un gigante descerebrado. Y entre ambos tenemos un ejemplo extraordinario de la vigencia de nuestro “corolario del poder autocrático”.

Por cierto, la ecuación del equilibrio metapolítico universal, que es el punto de partida del realismo periférico como teoría explicativa, tiene una doble faz:

1. Por un lado, nos permite comprender por qué los Estados débiles y periféricos se ven obligados a aceptar una jerarquía interestatal, so pena de sufrir sanciones ruinosas para su gente, y a veces también para el mismo Estado rebelde.

2. Por el otro, nos permite comprender por qué, en el largo plazo, las grandes potencias autocráticas tienen más probabilidades de dominar el mundo que las democráticas.

Estas conclusiones emergen de razonamientos sencillos, acompañados de ejemplificaciones pertinentes. Demuestran lo dicho al principio: si se sabe qué preguntas formular, acuñar teoría de las relaciones internacionales puede ser fácil. Y esto es el realismo periférico, una teoría de las relaciones internacionales acuñada en la Argentina durante las décadas de los '80 y los '90.

Ahora, profundicemos.

CAPÍTULO 1

La construcción, en la Argentina, de una filosofía de las relaciones internacionales, 1984-1998

Introducción – Hacia una reevaluación

Entre fines de 1989 y fines de 1999, las políticas exteriores y de seguridad de Argentina fueron sometidas a un singular experimento liberal, que no debe confundirse con “neoliberal”. No sólo se reemplazó el perfil previo de confrontaciones sistemáticas con Occidente, por un alineamiento con Estados Unidos en materia de seguridad internacional. La capacidad del país para librar la guerra se redujo voluntariamente a casi cero. El presupuesto militar sufrió una reducción drástica, la industria de armas fue desmantelada y el servicio militar fue abolido. Las políticas exteriores y de seguridad de Argentina dejaron de responder a una lógica estado-céntrica, e intentaron aproximarse a una lógica ciudadano-céntrica y cosmopolita basada en la premisa de que el Estado no es un fin-en-sí-mismo sino solamente un medio para proteger los derechos e intereses de sus ciudadanos individuales, que son partícipes de un contrato social democrático.

Simultáneamente, un debate había emergido sobre los costes, para el desarrollo socio-económico, de las tradicionales políticas exteriores confrontativas de Argentina. En el primer plano estaba un clásico dilema, abreviado por una metáfora angloamericana que señala la inevitabilidad de elegir entre “mantequilla y cañones”. Todos los Estados se ven obligados a decidir qué proporción de sus recursos económicos, políticos y diplomáticos sustraerán de objetivos vinculados al desarrollo socio-económico, para invertirlos en poder militar y confrontaciones geopolíticas. ¿Cuáles eran las proporciones ideales para la Argentina?

Dados los escasos riesgos de seguridad externos enfrentados por el país, algunos consideraron que un fuerte componente de

“cañones” en esta ecuación implicaría una política orientada a afianzar el poder del Estado y la vanidad de las elites. En cambio, un bajo componente de “cañones”, acoplado a políticas de alineamiento con Occidente en asuntos de seguridad global, y a la integración económica y física con vecinos contiguos, fue considerado congruente con un enfoque “ciudadano-céntrico”. Éste parecía más consistente con ideales de justicia social, ya que evitaba el sacrificio de recursos escasos en el altar del orgullo patrioter y del poder político-militar. Reduciría los riesgos para el ciudadano, a expensas del *glamour* nacional.

Después de todo (razonaron algunos), la Argentina realmente no *necesitaba* las Islas Malvinas, perdidas en 1833, ni tampoco tecnología nuclear autóctona, ni un misil balístico de cuño propio capaz de desestabilizar un continente. ¿Por qué no ser como Canadá, que no cuestiona la posesión francesa de las Islas de St. Pierre y Miquelón, y no intenta convertirse en una potencia nuclear y misilística, pero en cambio se dedica a la más noble y ética de las causas, el bienestar de sus ciudadanos?

Aunque la discusión comenzó mucho antes de la instrumentación de las nuevas políticas, sería un error atribuir el cambio enteramente a la producción intelectual que acompañó a este debate. Es cierto que Guido Di Tella, ministro de Relaciones Exteriores entre 1991 y 1999, estaba imbuido de los conceptos e ideas generados en el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), parte de los cuales emergieron de proyectos que él financió personalmente. No obstante, Di Tella asumió su cargo poco más de un año después de la inauguración de la presidencia de Carlos Menem, cuando el alineamiento con Occidente ya estaba decidido.

En cualquier caso, el hecho es que desde 1984 hasta 1998 hubo un flujo permanente de resultados de investigación desde el ITDT. Durante los '80 el objetivo de la investigación fue normativo: determinar cuál era la mejor política exterior para un país como Argentina. Durante los '90 el enfoque viró hacia un objetivo más “teórico”, en el sentido de la teoría angloamericana: ¿cómo funciona el sistema interestatal, y qué es lo que ese funcionamiento implica para Estados periféricos?⁹

⁹ En este libro, entenderemos como “periféricos” a todos los Estados que no son ni miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni superpotencias económicas como Alemania y Japón. Según esta definición operacional, la “periferia” incluye a países desarrollados y subdesarrollados. Cuando

Comenzaremos este Capítulo 1 sintetizando los esfuerzos realizados durante los años '80 y '90 en el ITDT para construir teoría normativa y explicativa. No abordaremos la cuestión de la confección de la política misma, ni intentaremos resolver el problema de qué vino primero, la teoría o las políticas. Cualquiera sea la solución de este enigma, el hecho es que la construcción de teoría acompañó la confección de políticas, y la teoría emergente, el RP, ayuda a explicar y comprender las políticas que se instrumentaron.¹⁰

La primera sección de este capítulo resume el RP como doctrina normativa, describiendo el contexto donde emergió, sus premisas y sus directrices para la política. Analiza las circunstancias que hicieron posible su ascenso, a pesar de su carácter contra-cultural en el contexto latinoamericano, donde no hay ningún Canadá y donde los únicos candidatos para ese status son Estados muy pequeños. Intenta explicar por qué su desafío a las premisas y objetivos tradicionales del estado-nación westfaliano fueron aceptables para muchos en la Argentina de entonces, después de las frustraciones de la Guerra de Malvinas y los episodios hiperinflacionarios de 1989-90, que revelaron la extrema vulnerabilidad del país.

Posteriormente, en la segunda sección de este capítulo, que está dividida en tres partes, resumiremos algunos problemas abstractos tratados por la teoría explicativa del RP, en tanto ésta identifica y corrige algunas falacias lógicas de las ramas por entonces dominantes de la teoría angloamericana de las relaciones internacionales: el realismo clásico, el neorrealismo y la llamada teoría “liberal”. Como se verá, el desarrollo de un RP era importante porque la teoría angloamericana obstaculiza la comprensión del papel de los países periféricos en el sistema interestatal.

Finalmente, las Conclusiones de este primer capítulo sintetizan la cuestión de la objetividad científica en la teoría de las relaciones internacionales, tal como se formuló en mi libro de 1995, *El Realismo de los Estados Débiles*, y en su versión en lengua inglesa de 1997,

el “Tercer Mundo” sea mencionado, será en referencia a la periferia subdesarrollada o en vías de desarrollo, incluidas las “potencias emergentes” Algunos países, como Rusia, pueden ser considerados parte del “centro” en asuntos militares globales, a la vez que parte de la periferia de la economía mundial.

¹⁰ El término “realismo periférico” en referencia a una doctrina de política exterior, fue usado por primera vez en la literatura en C. Escudé, “De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico”, R. Bouzas y R. Russell (ed.), *Estados Unidos y la Transición Argentina*, Legasa, Buenos Aires, 1989.

*Foreign Policy Theory in Menem's Argentina.*¹¹ Allí afirmo que la teoría de las relaciones internacionales nunca puede ser “científica”, una cuestión que retomaremos en nuestro Capítulo 3. En el mejor de los casos, si las premisas de una teoría están lúcida y honestamente reconocidas por su autor, puede aspirar a status filosófico. De lo contrario, no es más que una ideología que, de manera a veces involuntaria, esconde intereses frecuentemente sórdidos.

Estas Conclusiones se cierran con dos preguntas complementarias:

1. Dadas sus premisas explícitamente cosmopolitas, ¿a quién hubiera servido el RP, si hubiera estado acompañado por políticas socio-económicas ciudadano-céntricas que consiguieran un grado razonable de crecimiento y bienestar social?

2. Dado que en la Argentina de los '90 las políticas socio-económicas fueron el opuesto de ciudadano-céntricas, generando desempleo y pobreza sin precedentes, ¿a quién sirvió en la práctica el RP?

Sección I – Una doctrina normativa derivada de lecciones históricas

Hasta el giro de los '90, la Argentina ostentaba una posición singular en la región latinoamericana, en términos de sus confrontaciones con Estados Unidos. Desde 1889 (año de la Primera Conferencia Panamericana) había sido antagonista sistemático de ese país en diversos foros diplomáticos. A diferencia de Brasil, fue neutral durante las dos guerras mundiales. Después de 1945, promovió una “tercera posición” entre los dos grandes bloques, y eventualmente se unió al Movimiento de los Países No Alineados.

Este perfil confrontativo no estaba limitado a los Estados Unidos. En 1978, la guerra casi irrumpió con Chile, a la vez que hasta 1979 las relaciones con Brasil fueron tensas y por un tiempo incluyeron una carrera nuclear.¹² Más aún, en 1982 la Argentina invadió las

¹¹ Mi libro de 1992, *Realismo Periférico: Fundamentos Para la Nueva Política Exterior Argentina*, Planeta, Buenos Aires, menos abstracto, desarrolló la doctrina normativa.

¹² En noviembre de 1979, durante el régimen militar, un tratado tripartito fue firmado entre Argentina, Brasil y Paraguay que estableció las bases para relaciones

disputadas Islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833. Al hacerlo, se embarcó en una guerra poco prometedora contra el Reino Unido, en la que Estados Unidos, como era dable esperar, respaldó a los británicos.¹³

Hacia fines de los '80, el hecho de que Argentina hubiera librado una guerra reciente, para reparar antiguos agravios, potenció las percepciones negativas engendradas en Estados Unidos y Europa por algunas otras dimensiones de sus políticas exteriores y de seguridad. Por cierto, bajo sucesivos gobiernos, e independientemente del tipo de régimen político interno, democrático o militar, el Estado argentino había:

1. Rehusado ratificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, y rechazado el de No Proliferación Nuclear;

2. Dedicado sus escasos recursos al enriquecimiento de uranio (que sus reactores de producción de energía no necesitaban, pues funcionaban con uranio natural);

3. Lanzado un proyecto conjunto con el Irak de Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que hubiera sido capaz de lanzar una carga útil de mil libras (el peso promedio de una ojiva nuclear) a una distancia de mil kilómetros.¹⁴

Menos relevante, pero símbolo elocuente de su radicalismo, era que en 1990 la Argentina había tenido el cuarto perfil más anti-norteamericano de la Asamblea General de las Naciones Unidas, siendo superada sólo por Cuba, Yemen y Sudán.

Aunque Brasil estaba involucrado en políticas nucleares similares a las argentinas, no desarrollaba un misil en sociedad con Irak, no había estado al borde de la guerra con Chile, y no había

cooperativas. Véase Magdalena Segré, “La cuestión Itaipú-Corpus: el punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, N° 97, septiembre de 1990, FLACSO, Buenos Aires.

¹³ Véase J. S. Tulchin, *Argentina-United States: A Conflicted Relationship*, Twayne Publishers, Boston, 1990.

¹⁴ Contradiendo hipótesis que sostienen que tales proyectos son favorecidos por gobiernos militares, el Cóndor II fue ideado a principios de 1984 bajo el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89).

librado una guerra contra el Reino Unido ni contra ningún otro país en el siglo XX, excepto contra los enemigos de Occidente en ambas contiendas mundiales.¹⁵

Los antecedentes argentinos, únicos en América latina, fueron el producto de varios factores que se realimentaron mutuamente, entre ellos: a) su relativa prosperidad desde aproximadamente 1880 hasta 1942, que había generado expectativas locales de un futuro estatus de potencia mundial;¹⁶ b) su aislamiento geográfico, que hizo posible la emergencia de ideas desproporcionadas acerca de su desarrollo y poderío; c) el contenido de su sistema educativo, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades futuras¹⁷, y d) una ideología ecléctica de relaciones interestatales, que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, tanto importadas como vernáculas.

Como muchos otros Estados del mundo, hasta los '90 la Argentina había subordinado el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces con la ilusión de competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de centrar sus políticas exteriores y de seguridad en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano se hizo cada vez más palpable a medida que se cobró conciencia del fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder. Para algunos círculos intelectuales restringidos, esto se hizo patente a fines de la década de 1970, cuando se abrieron al público los archivos británicos y estadounidenses sobre las relaciones argentino-norteamericanas durante la década de 1940.¹⁸ Entonces fue posible tener una idea cabal de las pérdidas generadas por el desafío a la hegemonía norteamericana, a la vez que estimar

¹⁵ Si se considera "guerra" al conflicto brasileño-boliviano por el Acre, entonces el último conflicto bélico brasileño, con excepción de las dos guerras mundiales en que apoyó a las democracias, se cerró en 1903.

¹⁶ Véase C. Díaz, Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press, New Haven, 1966. Hay edición en castellano.

¹⁷ Véase C. Escudé, "Education, political culture and foreign policy: the case of Argentina", Serie de documentos de trabajo sobre América latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992; *La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo*. Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992; *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990; y *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta, Buenos Aires, 1992, cap. 4.

¹⁸ Para explorar estos asuntos, Di Tella organizó y financió un seminario sostenido entre el 5 y 7 de julio de 1986 en St. Antony's College, Oxford. De allí surgió *Argentina Between the Great Powers, 1939-1946*, compilado por él mismo

las consecuencias del boicot económico y desestabilización política a que el país fue sometido por los Estados Unidos desde 1942 hasta 1949.¹⁹

La guerra de Malvinas de 1982 proveyó de argumentos aún más elocuentes sobre la necesidad de rediseñar las políticas exteriores de Argentina, con un enfoque centrado en el ciudadano. Los costes de aquella guerra en términos de desarrollo económico, nunca medidos con precisión, fueron enormes: obstaculizó las relaciones con la Comunidad Económica Europea, ahuyentó inversiones y elevó enormemente la tasa de riesgo país. Como consecuencia, se generó un debate intelectual cada vez más intenso, basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO/Buenos Aires.²⁰

La percepción de los costes económicos y sociales de estos excesos es lo que eventualmente condujo, en los '90, al abrupto cambio en las políticas exteriores argentinas. Brasil, Chile o México nunca hubieran protagonizado este cambio de 180 grados, simplemente porque jamás habían incurrido en los excesos de Argentina. Es improbable que el RP hubiera podido florecer en esos países, por razones que son tan comprensibles como lo es que haya emergido en la Argentina.²¹

Por cierto, el RP es una doctrina y teoría que fue percibida por sus cultores como especialmente adecuada para aquellas circunstancias argentinas. Los escritos normativos que condujeron a su formulación a fines de los '80, basados en investigaciones que identificaban los costes y beneficios de políticas argentinas previas, aconsejaban:

y D. Cameron Watt. Aparte de Di Tella, Watt y yo, asistieron al seminario Alec Campbell, H. S. Ferns, Paul B. Goodwin Jr., Stanley E. Hilton, Warren F. Kimball, Callum A. MacDonald, John Major, Ronald C. Newton, Mario Rapoport y Joseph S. Tulchin. Fue un punto de partida importante para la construcción intelectual conducente a la formulación del realismo periférico.

¹⁹ Véase C. Escudé "The Argentine Eclipse: The International Factor in Argentina's Post World War II Decline", tesis de Ph. D., Yale University 1981, y *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*, Buenos Aires, Belgrano, 1983. Véase también G. Di Tella and D. Cameron Watt, eds., *op. cit.*, y el capítulo titulado "The United States' Persecution of Argentina", en J. S. Tulchin, *op. cit.*

²⁰ Véanse, por ejemplo, los sucesivos números del boletín *América Latina Internacional*, publicado por FLACSO, Buenos Aires.

²¹ No obstante, el caso mexicano fue tratado bajo el prisma del realismo periférico. Véase R. Domínguez, "Fox's Mexican Foreign Policy: A case of post-authoritarian semi-peripheral realism", trabajo presentado en la reunión anual de

1. Alineamiento explícito con Occidente, abandonando el Movimiento de Países No Alineados y redefiniendo el perfil de votos argentinos en foros internacionales;

2. restablecimiento de relaciones cooperativas con el Reino Unido;

3. ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Prohibición de armas nucleares en América latina y adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, y

4. desactivación del proyecto de misil balístico Cóndor II y de la sociedad con Saddam Hussein.²²

Durante los '90, estas directrices se convirtieron en política. Adicionalmente, y en convergencia con ellas (lo que no implica una relación de causa-efecto), la Argentina se acopló a los Estados Unidos en asuntos militares mundiales, interviniendo en la Guerra del Golfo, en Haití y en varias misiones de paz bajo el patrocinio de las Naciones Unidas.

Además, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de límites, a la vez que profundizó el proceso de integración económica con Brasil, a través de la creación del cuatripartito MERCOSUR.²³ Más que mero bloque económico, visto desde la Argentina, el MERCOSUR

la International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canadá, 17 de marzo de 2004; y Varun Sahni, "Peripheric Realism versus Complex Interdependence: Analyzing Argentine and Mexican Foreign Policies since 1988", *International Studies* 2001, 38: 17-27.

²² Los puntos 1 y 2 fueron defendidos antes de la acuñación del término "realismo periférico", en C. Escudé, *La Argentina vs. Las Grandes Potencias: El Precio del Desafío*, Buenos Aires, Belgrano, 1986. La adaptación a las políticas occidentales de no proliferación nuclear fue aconsejada en mis notas de opinión del 19 de agosto de 1986, "En política nuclear, la Argentina está en falta", *Río Negro*. Ceder a las presiones occidentales en el ámbito de los misiles balísticos fue aconsejado en mi nota de opinión del 22 de octubre de 1988, "El Cóndor II y la política exterior", *Río Negro*. El *Río Negro* es un diario publicado en la provincia homónima, del norte patagónico. Propiedad del ministro de Educación de Alfonsín, el radical liberal Julio Rajneri, durante los '80 pareció a punto de convertirse en el *Washington Post* de la Argentina, debido a la proyectada (y luego frustrada) transferencia de la capital argentina a la ciudad de Viedma, en esa provincia. Varios de los defensores tempranos de políticas exteriores afines al realismo periférico publicaron notas de opinión en sus páginas, el principal de los cuales fue Enrique Vera Villalobos, quien eventualmente se suicidó por razones que no estuvieron desvinculadas de los costes personales de la "incorrección política".

²³ Creado por el Tratado de Asunción de 1991 entre Argentina, Brasil y Paraguay.

constituyó una alianza estratégica paralela con Brasil: no sólo eliminaba las viejas hipótesis de conflicto entre ambos vecinos, consolidando la ya longeva zona de paz, sino que también hacía de contrapunto con la alianza argentino-norteamericana, especialmente en asuntos comerciales, en los que Buenos Aires tendió a estar junto a Brasilia. Al igual que Brasil, la Argentina cortésmente rechazó la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).²⁴

Finalmente estas políticas exteriores vinieron acompañadas por políticas de seguridad convergentes que estaban más allá de la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero que son una expresión elocuente de la revolución copernicana que estaba teniendo lugar en ese país. Entre ellas:

1. El presupuesto militar se redujo fuertemente;
2. el servicio militar obligatorio fue eliminado;
3. la industria estatal militar (que producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos) fue desmantelada, y
4. se llevó a cabo un esfuerzo coherente por institucionalizar medidas de construcción de confianza y mecanismos de seguridad cooperativa, en el hemisferio, la región y la subregión.²⁵

Por otra parte, y tal como puede demostrarse a través de varios artículos de prensa firmados por el canciller Guido Di Tella que se reproducen en nuestro Apéndice 1, el cambio de políticas puesto en práctica por el gobierno de Menem fue el fruto de un razonamiento basado en las siguientes premisas:

1. En una democracia liberal, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, facilitando el desarrollo socio-económico.
2. Por ello, el desarrollo es la definición misma del interés nacional, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo sin amenazas externas creíbles.

²⁴ Véase C. Escudé, "La Argentina y sus alianzas estratégicas", *Archivos del presente*, N° 13, julio-septiembre de 1998.

²⁵ Para un análisis más detallado de estos temas, véase C. Escudé y A. Fontana, "Argentina's Security Policies: Their Rationale and Regional Context", en Jorge I. Domínguez (comp.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 51-79.

3. Finalmente, los Estados Unidos constituyen la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana. Debido a su capacidad para ocasionar daño (documentada en nuestro Apéndice 3), es del mayor interés tener buenas relaciones con esa potencia, *siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses materiales de la Argentina*.

Esta salvedad fundamental, subrayada repetidamente en mi libro de 1992, *Realismo Periférico*, nunca fue abandonada, y tanto el rechazo argentino del ALCA como el hecho de que la política argentina frente a las patentes farmacéuticas fuera más nacionalista que la de Brasil, son testigo del hecho de que la nueva política no fue de “alineamiento automático”, como sostuvieron sus críticos.

Incluso en el caso del perfil de votos argentinos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cambio implicó pasar de una divergencia radical con Estados Unidos, del 87,5%, a una divergencia moderada del 59%. Aún con la nueva política, la Argentina votó en forma opuesta a Estados Unidos más veces que de manera convergente. La política de Israel, con una convergencia del 88%, y la británica, con el 81,8%, bien podrían haber sido consideradas de “alineamiento automático” con la superpotencia, pero en el caso argentino lo que ocurrió fue que la confrontación automática de la era previa fue reemplazada, durante los '90, por una política moderada no confrontativa.²⁶

Del conjunto de premisas mencionadas, se dedujo que cualquier desafío al liderazgo norteamericano que no estuviera vinculado al afán de desarrollo era perjudicial al desarrollo, en tanto nutriría percepciones negativas entre inversores y financistas, aumentando el índice de riesgo país. Más aún, en algunos casos también podría conducir a sanciones de gobierno a gobierno, a veces de consecuencias devastadoras. Desde un punto de vista ciudadano-céntrico, y muy especialmente para un país con el perfil de la Argentina, sería puro coste sin ganancia alguna.

²⁶ Véase F. Corigliano, “La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”, en C. Escudé (comp.), volumen XV de la *Historia General de las Relaciones Internacionales de la República Argentina*, pp. 215-225, GEL (Nuevohacer), Buenos Aires, 2003.

Esto no quiere decir que la eliminación de las confrontaciones políticas innecesarias generaría beneficios automáticos. Los principales textos normativos del RP afirman reiteradamente que tal resultado no debía esperarse, y que la propuesta era esencialmente de control de daños, evitando sanciones y actitudes poco cooperativas de parte de las grandes potencias, para allanar el camino para políticas económicas complementarias, que idealmente también debían ser ciudadano-céntricas, pero que provendrían de una esfera de gobierno ajena a la de las relaciones diplomáticas.²⁷

Esta línea de pensamiento condujo a la temprana acuñación de un concepto proto-teórico normativamente relevante, que fue muy estudiado posteriormente por académicos y analistas latinoamericanos, y que retomaremos en nuestro Capítulo 4.²⁸ La experiencia argentina, como la de otros países contestatarios, demostraba que la libertad de maniobra de todo Estado mediano era tan grande que incluía la posibilidad de la autodestrucción. La aventura malvinera era elocuente. Por ende, se razonó que la “autonomía” de un Estado no debe definirse en términos de su “libertad de maniobra”, que era la definición tradicional empleada tanto por intelectuales como Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, como por estadistas como Alfonsín. Para ser útil, el concepto debía redefinirse como una cualidad vinculada a los costes de usar esa libertad de maniobra casi ilimitada.

Sección II – El salto de la doctrina normativa a la teoría explicativa

La evaluación de teorías preexistentes

No obstante, estos eran apenas puntos de partida elementales para un esfuerzo de construcción de teoría que aspirara a competir con

²⁷ Véase, por ejemplo, *Realismo Periférico*, op. cit. p. 49: “el alineamiento argentino no vale tanto”.

²⁸ Por ejemplo, R. Russell y J. G. Tokatlián, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1 (primavera, 2003), pp. 1-24, o A. Simonoff, “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, Año 12, N° 25, junio-noviembre 2003, pp. 129-148.

teorías preexistentes de relaciones internacionales.²⁹ Desde la plataforma de lanzamiento reseñada, la construcción de teoría requería:

1. Evaluar las teorías más difundidas en los claustros, en términos de su adecuación para aquellos Estados periféricos que enfrentan pocas amenazas externas creíbles, y que como Argentina (pero a diferencia de Brasil) son relativamente irrelevantes para los intereses vitales de las principales potencias mundiales.

2. Identificar las falacias lógicas en aquellas teorías preexistentes que, a pesar de su aspiración “científica” a una validez universal, son inadecuadas o conducentes a error para países periféricos. Nuestro estudio se concentró en Hans Morgenthau (precursor del “realismo clásico”), Kenneth Waltz (que introdujo el “realismo estructural”, también conocido como “neorrealismo”), y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (creadores del concepto de “interdependencia compleja” y precursores del “institucionalismo liberal”).

3. Acuñar una versión corregida de la teoría “realista”, más adecuada a Estados periféricos democráticos, e inspirada por premisas explícitamente ciudadano-céntricas, en vez de estado-céntricas.

Esta fase de nuestro esfuerzo de construcción de teoría comenzó sólo después de que las nuevas políticas de Menem habían sido lanzadas. Este ordenamiento temporal fue metodológicamente oportuno, porque el carácter drástico del cambio en la política exterior otorgaba a los constructores de teoría un punto de observación nuevo y más amplio. Demostraba empíricamente la variedad de opciones abiertas a Estados medianos como la Argentina, desde librar la guerra al Reino Unido hasta acoplarse a los Estados Unidos en asuntos de seguridad internacional.

²⁹ Las premisas mencionadas habían sido acuñadas mucho antes de que Menem llegara a la presidencia. Estaban presentes en mi libro de 1986, *La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío*, que fue un corolario normativo de mi estudio historiográfico de 1983, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*, que a su vez documentaba los costes, para la Argentina, de desafiar las políticas norteamericanas durante la Segunda Guerra Mundial.

Por cierto, se razonó que la transformación radical del perfil externo de Argentina podía contribuir a responder el antiguo enigma de cómo se genera un orden interestatal. ¿Se comprende mejor como un proceso de ajuste mutuo entre varios Estados y diversos tipos de demandas domésticas e internacionales, como supone el institucionalismo neoliberal? ¿Resulta más esclarecedor concebirlo como una imposición forzada por los Estados más poderosos bajo condiciones de anarquía, como argüiría la mayoría de los realistas clásicos y estructurales? ¿O es más correcto concebirlo como una imposición parcial bajo una jerarquía interestatal incipiente, como eventualmente arguyó el RP?³⁰

Se reflexionó que la introducción del comportamiento de Estados periféricos al análisis sistémico aportaría una perspectiva diferente y complementaria al estudio de estas cuestiones. El fin de la Guerra Fría había mostrado que los países del Tercer Mundo pueden tener un efecto desestabilizador sobre la política mundial. Esto contradecía la premisa de Morgenthau y Waltz según la cual los Estados débiles carecen de una verdadera política exterior, aunque coincidía con la idea de Stephen Krasner de que los Estados del Tercer Mundo buscan no sólo riqueza sino también poder político-militar.³¹ Pero con mayor frecuencia ocurría que los países del Tercer Mundo se adaptaban al orden mundial, dándole la razón a los dos primeros y contradiciendo a Krasner. Y la Argentina había atravesado ambas fases, convirtiéndose en un caso ideal para el estudio de estos temas teóricos universales.

Entre otras cosas, el caso argentino sugería que las variables internas eran tan importantes como las sistémicas en la determinación del perfil de una política exterior. Desde los '80 hasta los '90, la sensibilidad del país a altos costes externos había aumentado. La memoria de la derrota militar de 1982 conducía a la sobriedad, y a ella se sumaban las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990. Dada la vulnerabilidad financiera del país, la anticipación de las sanciones externas públicas o encubiertas que hubieran podido desencadenarse si el gobierno hubiera persistido con los

³⁰ “International Relations Theory: A Peripheral Perspective”, N° 1 de la Serie de Documentos de Trabajo de la Universidad Torcuato Di Tella, junio de 1993.

³¹ Véase K. Waltz, *Teoría de las Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 109, y S. D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, University of California Press, Nueva York, 1985.

aspectos más irritantes de sus longevas confrontaciones, fueron un disuasivo efectivo contra la continuidad de los proyectos de proliferación en los ámbitos nuclear y misilístico. La estructura-de-preferencias internas que había hecho posible la guerra de Malvinas y la sociedad con Irak en el desarrollo del Cóndor II, había sido reemplazada por una en la que ni el gobierno ni los sectores influyentes estaban dispuestos a pagar los altos costes externos de una política exterior orientada hacia el aumento del poder político-militar interestatal.

Este análisis tenía consecuencias metodológicas. Sugería que la estrategia de construcción de teoría más prometedora era una que enfatizara los rasgos de sociedades específicas. Partir del nivel de análisis sistémico, como Waltz, era un error.³² Si cualquier Estado mediano con características internas que hicieran posible aguantar altos costes externos, podía ser una causa potencial de inestabilidad global, entonces la mejor estrategia de construcción de teoría es la que parte del estudio de los estándares de costes tolerables de cada sociedad. Se razonó que es más importante comprender por qué Irak atacó a Kuwait en 1990 (algo que no se entiende desde las premisas de Morgenthau o Waltz) que comprender por qué Arabia Saudí no ataca a Kuwait (algo fácilmente explicable por el análisis sistémico de Waltz).

Por lo tanto, en 1993, mucho antes de que los eventos del 11 de septiembre de 2001 pusieran las cuestiones étnicas y religiosas en la primera línea del estudio de la política internacional, el RP concluyó que si queremos comprender la política mundial, el análisis sistémico es apenas un complemento del análisis de sociedades específicas y de los factores internos que condicionan sus políticas exteriores. Más aún, en Argentina ya habíamos “hecho los deberes”, con el estudio del contenido nacionalista de la educación a lo largo de un siglo, más una batería de encuestas de opinión pública.

³² Véase Waltz, *op. cit.*, p. 96. En este punto, aunque no en otros, la crítica a Waltz del realismo periférico es conceptualmente afín a la de J. G. Ruggie en “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis”, *Neorealism and its Critics*, R. Keohane, ed., Columbia University Press, New York, 1986, p. 151.

Un temprano hallazgo teórico: la falacia de la “anarquía” interestatal del neorealismo

Sin embargo, el hecho de que fuera aconsejable no privilegiar el nivel sistémico en la construcción de teoría, no significa que no se pudiesen hacer observaciones sistémicas útiles, que permitiesen comprender mejor las opciones abiertas a los Estados periféricos. El RP lo intentó, siempre limitándose a inferencias teóricas abstraídas de eventos históricos. Una cuestión relevante era la de las implicancias de la desactivación del proyecto de misil Cóndor II y de la aquiescencia argentina al régimen de no proliferación nuclear, para la supuesta “anarquía” que los realistas estructurales han atribuido al sistema interestatal. ¿Son los Estados realmente “unidades equivalentes” (*like units*), como supone Waltz, cada uno con las mismas funciones en el sistema a pesar de las grandes diferencias en su poder? ¿Es verdaderamente cierto que ningún Estado tiene funciones diferenciadas que lo autorizan a mandar sobre los demás?³³

Esta era una cuestión imperativa. Los ejemplos a los que acudimos anteriormente parecían símbolos vívidos de quién manda y quién obedece en el orden internacional. Aunque los Estados periféricos tienen su política exterior y diariamente enfrentan opciones, los altos costes provenientes de las sanciones impuestas por grandes potencias a algunas de las opciones de un Estado más débil a veces superan lo que éste puede tolerar internamente, tornando inviables a dichas opciones. Y estos límites internos a los costes tolerables de las confrontaciones externas varían de país a país: cada cual tiene su singular estructura-de-preferencias, generada por su historia, su estructura social y su cultura política.

Por lo tanto, se razonó que, debido a la compleja interrelación entre restricciones internas y costes externos, algunos Estados relativamente débiles se ven obligados a obedecer. En cambio, hay otros de poder equivalente pero que están dotados de una estructura-de-preferencias menos sensible a los costes externos (casi siempre, dictaduras), que pueden no obedecer. Por ejemplo, una mayoría de los Estados del Tercer Mundo adhiere al régimen de no proliferación

³³ Como en la mayor parte de la bibliografía especializada, “anarquía” se define aquí como la ausencia de gobierno en el sistema interestatal. Así definida, no es sinónima de caos o desorden.

nuclear, mientras aquellos con menos restricciones domésticas (generalmente los más autocráticos) no lo hacen.

Por ende, el sistema interestatal no estaría caracterizado por una “anarquía”, sino por una incipiente e imperfecta “protojerarquía” en la que interactúan tres tipos de Estados. Como se afirmó en la Introducción, cada tipo de Estado tiene funciones marcadamente diferentes en términos de su papel como generador o tomador de reglas:

1. Aquellos con suficiente poder como para contribuir al proceso formal e informal de establecimiento de normas;
2. aquellos que, sin ser suficientemente poderosos como para establecer normas, se ajustan a las reglas existentes, y
3. aquellos que, sin ser suficientemente poderosos como para establecer normas, se rebelan contra éstas, convirtiéndose en los llamados Estados “paria”.

Esta concepción de la estructura del sistema interestatal diverge sustancialmente del realismo estructural, y puede considerarse el primer hallazgo teórico obtenido por nosotros que diferencia al RP de las teorías preexistentes. Siguiendo al ateniense Tucídides (el segundo realista periférico de la historia universal), “los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”. ¡He ahí una diferenciación de funciones que se le escapó a Waltz!

Un segundo hallazgo: la falacia de la premisa de Morgenthau sobre una “autonomía de la esfera política”

Esta conclusión planteaba un problema intrigante. ¿Cuál es el origen del mito de la anarquía interestatal, presente en la teoría de las relaciones internacionales no sólo a través de Waltz, sino también en la obra de otros pensadores prominentes como el británico Hedley Bull? Por cierto, se convirtió en un mito tan poderoso que un teórico de la estatura del norteamericano Kenneth Oye no trepidó en comenzar un ensayo importante con la oración casi metafísica, “los Estados viven en anarquía *perpetua*”.³⁴

³⁴ Véase H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 1977, y K. A. Oye, “Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategy”, *World Politics*, October 1985, p. 1. Éste es el

Resultaba sorprendente y hasta sospechoso. La igualdad jurídica de los Estados fue una ficción jurídica hasta la firma y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. Pero desde entonces no es siquiera una ficción, ya que con la creación de un Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes dotados de poder de veto, se estableció el principio de la *desigualdad* jurídica de los Estados. Los Estados no son formalmente iguales. Informalmente son aún más desiguales, pero es obvio que no es verdad lo que afirma Waltz cuando sostiene que “formalmente, cada Estado es el igual de todos los demás. Ninguno está autorizado a mandar y ninguno está obligado a obedecer”.³⁵

¿De dónde, nos preguntábamos, provenía esa errada concepción, que más que ciencia parece obsecuente aquiescencia a las necesidades de la diplomacia de unos Estados frente a otros? El argumento desarrollado por el RP como respuesta a esta paradoja es que hay una falacia incorporada al núcleo de las teorías realistas y neorrealistas. Tuvo sus orígenes en Morgenthau y se diseminó desde su obra hacia análisis neorrealistas posteriores. Su introducción en la matriz lógica del pensamiento realista comenzó cuando ese precursor propuso, como punto de partida metodológico, que el poder político fuera considerado “una esfera autónoma de acción y de entendimiento”, paralela a otras esferas que él también planteaba como autónomas, como “el interés definido en términos de riqueza”.³⁶

Desde el RP se razonó que, partiendo de una perspectiva periférica, ésta era la peor manera de construir teoría. Incluso desde la perspectiva del centro del poder político mundial, el carácter inadecuado de esta premisa debió haber quedado claro por lo menos a partir de 1991. El colapso de la Unión Soviética ilustraba que, incluso para una superpotencia, el vínculo entre el poder y la abundancia no debía ser abstraído en el proceso de construcción de una teoría de las relaciones internacionales. ¡Tantísimo más en el caso de la periferia, donde la mayor limitación de los recursos materiales restringe la política exterior de un modo mucho más

ensayo introductorio a un número especial de la revista, que está dedicado al tema de “cooperación en la anarquía”. El énfasis es mío.

³⁵ Véase K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979, p. 114.

³⁶ Véase H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, A. A. Knopf, Nueva York, 1948, p. 5.

marcado! Morgenthau debía ser corregido. Si los países periféricos hubieran sido incluidos en la construcción teórica desde el principio, este error nunca se hubiera cometido, y es probable que el concepto de anarquía no se hubiese arraigado jamás.

Por cierto, una vez eliminada esta falacia, la jerarquía reemplaza a la anarquía como el principio estructurante del sistema interestatal, *porque el vínculo entre el poder económico y el político es más inmediato cuanto más pobre es un país*. Cuando mueve flotas en un océano como si fueran peones de un tablero de ajedrez, el presidente de Estados Unidos puede hacer abstracción de las fuentes económicas del poderío militar de su país, pero lo mismo no es válido para un Estado que se quedaría sin municiones en veinticuatro horas en el caso de que se desencadenara una guerra con un pequeño país vecino.

Consecuentemente, se razonó que debemos discrepar de Morgenthau cuando mantiene que *el principal señuelo que ayuda al realismo político a encontrar su camino en el paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder*. Al menos desde una perspectiva periférica, la formulación correcta es que *el principal señuelo es el concepto de interés definido en términos de desarrollo económico*, sin el cual no hay verdadero poder en el largo plazo, ni tampoco bienestar para la población. Si el principio definitorio del realismo político se redefine en estos términos, entonces el desmantelamiento de las políticas confrontativas argentinas era la consecuencia normativa obvia de un análisis realista de la situación, una vez que se ha tenido en cuenta la probabilidad de sanciones norteamericanas y la vulnerabilidad a ellas de la Argentina post-hiperinflacionaria.

Resumiendo, desde el punto de vista del RP el problema no era que el realismo político no funcionara. No se trataba de que algunas dimensiones claves del orden interestatal no pudieran ser comprendidas desde la perspectiva de la búsqueda de poder. Más bien, la cuestión era que la búsqueda de poder incluía la búsqueda de riqueza y suponía un esfuerzo por evitar costes excesivos. Había que reconocer que en las acumulaciones históricas de poder, el desarrollo económico suele preceder al poder político-militar. Desde este punto de vista, la política de Japón posterior a la Segunda Guerra Mundial fue siempre “política de poder”, mientras que el desarrollo del Cóndor II y la invasión de las Malvinas no lo fueron jamás.

De tal manera, la distinción tradicional entre “alta” y “baja” política quedó invertida. En última instancia, se sostuvo, esta era la lógica *realista* que subyacía al viraje que había orquestado el gobierno de Menem, frente a la añeja tradición argentina de confrontaciones políticas con Occidente.

Sección III – Conclusiones

La teoría frente a la realidad

Pueden albergarse pocas dudas de que, informalmente, la mayor parte de los países reconocen la jerarquía interestatal que las principales teorías de las relaciones internacionales no han querido reconocer. Sus políticas están adaptadas a esa jerarquía. Debido a razones diplomáticas, esto nunca será reconocido formalmente por los Estados, pero la teoría de las relaciones internacionales no pretende ser un complemento de la diplomacia. Por el contrario, este tipo de teoría pretende ser una reflexión académica basada en datos empíricos, emergente de las ciencias sociales positivistas y, como tal, dedicada a una mejor comprensión de su objeto de estudio.

En los hechos, no obstante, el discurso de la teoría realista y neorrealista ha sido obsecuente con el mito de la soberanía, al que todos los estadistas de países fuertes adhieren de palabra para no ofender. Como argüiremos más extensamente en nuestro Capítulo 3, se trata de un mito dañino, porque en más de una ocasión histórica el estadista y el pueblo de un Estado débil han iniciado o apoyado guerras necesariamente perdidas, alentados por ideas como las de Waltz, que afirman que todos los Estados son unidades similares con las mismas funciones, y que ninguno tiene el derecho de mandar ni la obligación de obedecer.

Por fortuna para la paz y estabilidad mundial, sin embargo, la mayor parte de las dirigencias de los países débiles (y de los fuertes también) no toman en serio estos análisis seudocientíficos, a los que consideran “académicos” en el peor sentido, dignos de profesores distraídos que no comprenden el mundo real. Su adhesión al mito de la soberanía es sólo de palabra. Por cierto, las pautas normativas del RP son aplicadas *de facto* por la mayoría de los países del mundo. En algún sentido, el RP siempre fue la política de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, a la vez que desde la Segunda Guerra Mundial fue también la política de los Estados europeos que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este

puede haber sido parte del secreto del éxito de dichos Estados: conscientes de sus vulnerabilidades y de su debilidad relativa, desde 1945 han buscado el poder a través de la riqueza en vez de la competencia político-militar.

No obstante, la minoría que campea en el bando opuesto es política e históricamente relevante. Son notorios los estadistas del Tercer Mundo que, invocando principios como los que Waltz coronó seudocientíficamente, se lanzaron a aventuras autodestructivas para sus pueblos: Galtieri en Argentina, Saddam Hussein en Irak, Khomeini y sus sucesores en Irán, Kim Il-sung y Kim Jong-il en Corea del Norte, etcétera.

Desde la Argentina, que durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Malvinas había aprendido dolorosas lecciones prácticas acerca de la jerarquía del orden interestatal, el RP desenmascaró esa realidad y desnudó el paradójico subdesarrollo de estas teorías seudocientíficas del mundo anglohablante. Punto seguido, se abocó a corregirlas, desarrollando un sistema de conceptos que se desdobra en una teoría explicativa y una doctrina normativa.

El fracaso de la aplicación del RP en la Argentina

No obstante, aunque el RP no padece fisuras teóricas identificadas, no funcionó en la Argentina, y su fracaso lo ha desprestigiado. Resulta esencial, por lo tanto, indagar en las causas de ese fracaso.

En primer lugar, debemos recordar algo mencionado hacia el fin de la Sección I: que la política de alinear a la Argentina con Occidente obedeció al objetivo de evitar sanciones y actitudes no cooperativas por parte del mundo desarrollado, *para allanar el camino a políticas económicas complementarias que también debían ser ciudadano-céntricas*.

El triste hecho, sin embargo, es que el programa económico del gobierno de Menem engendró las más extremas políticas élite-céntricas, concentrando el ingreso y aumentando el desempleo a niveles sin precedentes. En complicidad con sus socios extranjeros, las burguesías prebendarias que mucho antes habían capturado al Estado argentino aprovecharon la oportunidad para saquear más que nunca.³⁷ A pesar de las intenciones de quienes concibieron el RP, en términos agregados las políticas aplicadas por semejante

³⁷ C. Escudé, "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30:2, Summer 2006.

gobierno jamás hubieran podido ser ciudadano-céntricas. Lo único que el RP consiguió fue pavimentar el camino hacia el vaciamiento del país. Lo sucedido no sorprende: habrá de repetirse en todos aquellos casos en que una buena política exterior lubrique el funcionamiento de una mala política económica, facilitando transacciones y flujos contrarios al interés del ciudadano.

Una pregunta contrafáctica: ¿a qué intereses hubiera servido el RP si hubiera complementado a políticas económicas ciudadano-céntricas?

Más allá de la tragedia irreparable que reseñamos, la cuestión que queda por abordar es: ¿a quién hubiera servido el RP si hubiera estado adecuadamente complementado por políticas ciudadano-céntricas en el ámbito económico y social?

En primer lugar, se impone una tautología. Por definición, las verdaderas políticas ciudadano-céntricas sirven a los ciudadanos, y eso es bueno. El registro histórico muestra que evitar los costes de las competencias geopolíticas ha aumentado los recursos disponibles para el desarrollo social y económico en países como Canadá, Australia, España e Italia, entre muchos otros.

En segundo lugar, en la esfera de los asuntos de seguridad, abdicar de la política de poder tradicional implica reducir los obstáculos enfrentados por las grandes potencias en la consolidación de su hegemonía. En el corto y mediano plazo, refuerza la jerarquía del sistema interestatal. Por lo tanto, en la década del '90 y en un país del hemisferio occidental, la vigencia plena del RP hubiera servido no sólo a los intereses de los ciudadanos locales, sino también a los del Estado norteamericano, aunque esa no fuera la intención de nadie.

Para clarificar el tema con otro ejemplo, es cosa evidente que si en Irán se produjera un cambio de régimen y se adoptaran políticas ciudadano-céntricas, en el corto y mediano plazo el cambio

Como lo demostrara Paul Blustein en una excelente pieza de periodismo de investigación publicada en *The Washington Post* con un título tan sugestivo como "Argentina Didn't Fall On Its Own", los bancos de inversión deliberadamente escondieron los informes que pronosticaban el inevitable colapso argentino, con la intención de ganar aún más comisiones por la venta de bonos argentinos. Y como documentó *Festival de Licuaciones*, mi libro de 2006, y en el artículo recién citado, ésta fue una de muchas inconductas de consecuencias sociales holocásticas.

beneficiaría tanto a sus ciudadanos (que se ahorrarían las consecuencias de las sanciones impuestas por Occidente), como a Washington (cuya posición en el Golfo Pérsico ya no estaría desafiada por las políticas radicalizadas de la teocracia iraní). Inevitablemente, aunque no nos guste, el RP servirá tanto a los intereses de los ciudadanos del país periférico que lo adopte, como a los de la potencia hegemónica de turno. En el corto plazo, ésta se beneficiará de la modesta consolidación del *statu quo* mundial emergente de la limitación en las confrontaciones externas del país periférico en cuestión.

Si esto es bueno o malo dependerá de los valores e ideología del evaluador individual o colectivo. Parece claro, sin embargo, que debido a sus consecuencias frente a la hegemonía norteamericana de entonces, el éxito del RP en la Argentina hubiera resultado contrario a los legítimos intereses nacionales de un país como Brasil, su vecino y socio del MERCOSUR. Esto contribuye a explicar por qué la teoría no fue percibida entonces con simpatía desde ese país, y también explica por qué, ahora que el “peligro” ha pasado, es aceptada con mayor tolerancia, convirtiéndose en objeto de estudio para tesis doctorales.

Los obstáculos culturales a la vigencia de un RP en Argentina y el resto de América latina

Por otra parte, más allá de la cuestión de los intereses brasileños, en el contexto argentino y latinoamericano, la doctrina normativa del RP siempre fue contra-cultural. Esto fue tomado en cuenta mientras la teoría se forjaba. El Capítulo 4 de *Realismo Periférico* (1992) se titula: “Sobre los obstáculos culturales para la implementación de un RP en la Argentina”. Allí se reseñan investigaciones sobre los contenidos nacionalistas (y por extensión, antinorteamericanos) de la cultura argentina.

En los tiempos actuales, con el fracaso de las políticas de los '90 y el colapso del país en 2001-02, la opinión pública argentina es aún más contraria a los Estados Unidos que en aquel pasado. Si la instrumentación del RP enfrentó obstáculos culturales en los '90, los que enfrenta en el siglo XXI son todavía mayores. Esto no quiere decir que la Argentina vaya a regresar a las costosas políticas de confrontación del pasado, sino que en el presente y en el futuro

previsible, la moderación deberá anclarse en un discurso nacionalista tradicional.

Es preferible que así sea. Por razones que me resultan obvias hoy, pero que hubiera rebatido apasionadamente en los '90 (como también lo hubiera hecho el canciller Guido Di Tella), era culturalmente imposible que la Argentina se convirtiera en un Canadá sudamericano. Como se dijo arriba, de últimas, el RP sirvió sólo para lubricar, internacionalmente, la instrumentación de políticas económicas corruptas que vaciaron el país y multiplicaron la pobreza. Fracasamos miserablemente. Montados sobre un moralismo cívico *sui generis*, y creyendo representar los intereses de la gente, sacrificamos los símbolos del nacionalismo tradicional a la más innoble codicia.

La historia, no obstante, a veces depara sorpresas, y ya en la segunda década del siglo XXI, el mundo se encuentra en plena transición hegemónica. La China está reemplazando rápidamente a Estados Unidos como principal superpotencia económica mundial, y en el Cono Sur de la América latina ya es la principal presencia extranjera, en términos del volumen de sus importaciones y exportaciones. Por lo tanto, pronto puede haber llegado el momento de afinar los conceptos del RP, para usarlos ya no en relación a Estados Unidos, sino de cara al país que viene a remplazarlo.

Por ser culturalmente más lejana, probablemente haya menos latinoamericanos que se enamoren de la China que de Estados Unidos (que siempre fue objeto de la admiración de las derechas neoliberales de la región). Pero concomitantemente, la China generará menos resistencias que Estados Unidos en los sectores “nacionales y populares” de nuestras ciudadanías. Por lo tanto, la relación con la superpotencia asiática engendrará menos pasiones, aumentando la factibilidad de instrumentar un verdadero RP hacia ella.

CAPÍTULO 2

Las falacias antropomorfa y estado-céntrica

Introito

La doble faz de la ecuación de equilibrio metapolítico universal, presentada en la Introducción a este estudio, desnuda una de las grandes paradojas en la vida de los pueblos: la democracia interna y el poder externo son valores contrapuestos. *Ceteris paribus*, la capacidad de planeamiento estratégico, necesaria para aumentar el poder externo de un Estado, disminuye cuando el poder interno se distribuye más equitativamente entre sus ciudadanos. La disyuntiva axiológica primordial que enfrenta toda cultura es que ha de valorarse más, la democracia interna o el poder frente a otros Estados.

Aunque muchas veces desmentido en la práctica, en las culturas occidentales, incluyendo las de la periferia latinoamericana, existe un consenso acerca de la primacía del valor adjudicado a la democracia interna. No obstante, el vocabulario de las relaciones internacionales esconde operaciones axiológicas que invierten esa opción cultural, devolviéndole la primacía al poder del Estado. El principal mecanismo lingüístico por el que se lleva a cabo esta operación solapada es el tratamiento del Estado como si fuera una persona.

Este fue el primer descubrimiento teórico en las investigaciones conducentes al desarrollo del realismo periférico (RP), anterior incluso a los registrados en el capítulo anterior. La ficción del Estado-como-persona trae consigo consecuencias normativas inadvertidas. Es muy frecuente en nuestra retórica, y puede conducir tanto a una lógica falaz como a la manipulación de la opinión pública.

El descubrimiento tuvo lugar a fines de 1984, cuando un periodista radiofónico me llamó por teléfono para que comentara las apasionadas declaraciones de un alto funcionario público argentino, que exhortaba a que el país no se arrodillara frente al

Fondo Monetario Internacional. Sus palabras habían tenido amplia repercusión. Contesté que, no siendo economista, no me consideraba con autoridad para difundir opiniones acerca de la política argentina respecto de su deuda externa, pero que había una cosa de la cual estaba absolutamente seguro: la Argentina no tiene rodillas.

El periodista quedó atónito. Después de un silencio de varios segundos, que debió parecer interminable para su audiencia, le dio un giro brusco a sus preguntas. Viró de un discurso estado-céntrico y antropomorfo, focalizado en la humillación nacional implícita en acatar directivas del Fondo, a uno que se centraba en las consecuencias tangibles, para los ciudadanos argentinos, de las diversas alternativas a disposición del gobierno respecto de su deuda.

Puesto a reflexionar sobre el tema, pronto me resultó claro que el fenómeno del estado-como-persona trasciende ampliamente el ámbito coloquial, impregnando el discurso teórico sobre las relaciones internacionales. Más aún, décadas antes el tema ya había sido abordado por estudiosos, aunque raramente por teóricos de las relaciones internacionales. Una excepción era la de E. H. Carr, que en su obra clásica de 1939 había reflexionado brevemente sobre “la ficción de la persona grupal”. Y en 1971, desde una perspectiva ajena al campo, un conocido crítico, David G. Hale, había trabajado el tema de “la analogía del cuerpo político” en la literatura renacentista inglesa.

Obviamente, pensé, no hay nada nuevo bajo el sol. Me puse a investigar la cuestión, publicando sobre el tema a partir de 1994.³⁸ Rápidamente comprendí que la falacia antropomorfa (que será

³⁸ En agosto de 1994 publiqué, en la Universidad de Harvard, un documento de trabajo intitulado “The Anthropomorphic Fallacy in International Relations Discourse” (Working Paper #94-6, Center for International Affairs). Luego siguió el Capítulo 2 de mi libro *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* (University Press of Florida, Gainesville, 1997), dedicado en su integridad a la falacia antropomorfa. También publiqué varios trabajos equivalentes sobre el tema en lengua castellana, de mucha difusión en el mundo académico latinoamericano. No obstante, en 2004, es decir, una década después de que yo publicara mis primeros hallazgos en Harvard, el conocido teórico constructivista Alexander Wendt no sólo ignoró la totalidad de mi obra al respecto, sino también los aportes realizados por E. H. Carr y los demás precursores. En su artículo titulado “The State as Person in International Theory” (*Review of International Studies* 30:2004, pp. 289-316), Wendt prácticamente se proclama dueño del tema, afirmando que se trata de “*unchartered territory in IR*”, es decir, territorio sin mapear en la disciplina de las relaciones internacionales. Aunque su intención no haya sido el plagio, la

definida formalmente más abajo) es un caso especial de falacia estado-céntrica, y que emerge de lo que en la teoría de las relaciones internacionales se ha llamado la “analogía doméstica”: la premisa de que el Estado es al sistema internacional lo que el individuo es al Estado.

Como se verá más adelante en mayor detalle, esta es una premisa que inadvertidamente introduce valores autoritarios al análisis, porque el Estado está compuesto por millones de individuos, a los que no puede movilizar de la manera (totalitaria) en que el individuo administra los miembros y células de su cuerpo. El individuo es, incuestionablemente, un todo superior a la suma de sus partes, pero sólo se puede suponer que el Estado es superior a la suma de las partes que lo componen, si partimos de premisas autoritarias acerca de las relaciones entre éste y el individuo.

Introducción

En este capítulo nos concentraremos en las consecuencias prácticas y teóricas del lenguaje antropomorfo usado casi universalmente cuando se hace referencia a los Estados en términos (por ejemplo) de actores “débiles” o “fuertes”, que “sufren”, son “honrados” o “humillados”, tienen “orgullo” y aspiran a la “gloria”.

Visto desde una perspectiva periférica, un hecho relevante es que este lenguaje oscurece el hecho de que, con frecuencia, cuando un Estado débil desafía a un Estado fuerte con un alto coste para sí, no estamos frente a una épica de coraje (como en el caso de un individuo débil que desafía a uno fuerte), sino más bien ante el sacrificio de los intereses, el bienestar y a veces incluso las vidas de multitudes de gente pobre, a la vanidad o el aventurerismo de sus elites. La misma analogía de “David frente a Goliath” ha sido usada muchas veces para movilizar emociones colectivas en apoyo de políticas que arriesgan el bienestar del pueblo, en aras de apuestas peligrosas que giran en torno del poder del Estado o de su prestigio.

Obviamente, *toda esta temática es más relevante para la periferia del sistema-mundial que para el centro*, y por eso era importante para

ausencia de un elemental pedido de disculpas desde entonces hasta ahora (2012) indica un espíritu doloso.

el desarrollo del realismo periférico. Más allá de las diferencias entre centro y periferia, sin embargo, el problema es universal. El lenguaje antropomorfo representa una negación retórica rotunda del “contrato social” que, en la concepción liberal-democrática, rige las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Por lo tanto, sesga la estructura axiológica de la teoría de las relaciones internacionales, que no sólo *no* es avalorativa, sino que con frecuencia lleva incorporados valores asociados a un modelo organicista de la sociedad.³⁹

Por cierto, el desarrollo de las relaciones internacionales como ciencia social se torna tanto más difícil en tanto éste es un campo en el que uno es prisionero del lenguaje. La estructura misma de la lengua determina modos de pensamiento que condicionan nuestros marcos teóricos y sus implicancias políticas de diversas maneras, al punto de generar un límite específicamente lingüístico al conocimiento. Sin duda, es difícil pensar sin hacer uso de metáforas y analogías (como el “sufrimiento” de un Estado). Pero el pensamiento con metáforas y analogías fácilmente conduce a falacias con serias consecuencias indeseadas.

Como se dijo, hace ya más de siete décadas que Carr comprendió que, cuando se habla y escribe sobre los Estados, frecuentemente

³⁹ El uso de antropomorfismos ha sido señalado y criticado en la literatura sobre relaciones internacionales, aunque desde una perspectiva totalmente diferente, principalmente en relación con la llamada “revolución conductista (o behaviorista) de la década de 1960. En aquel momento se señaló correctamente que hablar en términos antropomorfos (tales como “la Unión Soviética declaró”, “los Estados Unidos decidieron”, etc.) carecía de valor explicativo (véase, por ejemplo, J. E. Dougherty y R. L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations*, Harper and Row, Nueva York, 1981, pp. 35-8; y S. Smith (comp.), *International Relations: British and American Perspectives*, Basil Blackwell, Oxford, 1985). Entre otras consecuencias, esta crítica condujo al desarrollo de la teoría de toma de decisiones, tal como emerge en las obras ya clásicas de G. Allison (*The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Co., Boston, 1971), R. Jervis (*Perception and Misperception in International Politics* (Princeton University Press, Princeton, 1976), y R. Snyder, H. W. Bruck y B. Sapin (*Foreign Policy Decision-Making*, The Free Press, Nueva York, 1963). No obstante, lo que raramente se ha señalado es que estos antropomorfismos no sólo esconden la *complejidad* de los Estados y sus procesos de toma de decisión, sino que también poseen una lógica interna perversa (en vez de carecer de lógica). Engendran un lenguaje y un conjunto de conceptos que legitima a los Estados (y a las elites que los dominan), disfrazándolos de “naciones” antropomorfas. Esta crítica al lenguaje antropomorfo conduce en una dirección diferente de la “revolución conductista” de las relaciones internacionales. En lugar de conducir a la teoría de la toma de decisiones o a la cuantificación, permite reconocer el carácter inevitablemente valorativo de esta disciplina.

se apela a “la ficción de la persona-grupo”⁴⁰, que a menudo está anclada en la clásica “analogía del cuerpo político” estudiada por Hale.⁴¹ Como consecuencia, sin saberlo, se adoptan actitudes hacia los Estados y sus políticas que serían adecuadas para los individuos, pero que (si nuestras premisas son demócrata-liberales) *no son* apropiadas para las instituciones y los funcionarios, que a su vez son responsables de los derechos e intereses de los individuos. Este desliz lógico está presente en el discurso de teóricos, funcionarios, políticos, periodistas y el hombre de la calle: todos incurren, con frecuencia en forma no intencionada, en la ficción de la persona-grupo. Y cómo se sugirió, tratar al Estado como si fuera una persona, abstrayendo sus relaciones con sus ciudadanos o sujetos, significa incorporar imperceptiblemente a la teoría y/o el análisis un sesgo organicista, colectivista, o asociado a la autoritaria concepción decimonónica del *Volksgeist*. En los tiempos actuales, puede valer para la cultura china, pero no para la europea o latinoamericana.

Contrariamente, hay que reconocer que subrayar la relación entre un Estado y los individuos que representa, evitando el sesgo anterior, limita enormemente nuestra capacidad para teorizar y construir modelos de las relaciones interestatales. Esta es la razón de la fuerte tendencia a dejar pasar analogías que son claramente falaces, como una suerte de licencia poética de los especialistas. No obstante, el remedio es peor que la enfermedad, porque, como se documentará en este capítulo, la capacidad modeladora generada por la ficción del estado-persona engendra errores teóricos y normativos. La ficción del estado-persona genera una actitud mental por la que, espontáneamente, se tiende a pensar en la acumulación de poder estatal, dentro del sistema interestatal, como el objetivo “natural” del Estado genérico. Analizando este fenómeno desde una perspectiva normativa, se argüirá que esta actitud ha servido a las ambiciones de muchas elites, convirtiéndose en una profecía que se auto-cumple.

Por otra parte, analizando el mismo fenómeno desde una perspectiva teórica explicativa, se argüirá que esta actitud tiende

⁴⁰ Carr, E. H., *The Twenty Years' Crisis*, Macmillan, Londres, 1969, p. 149.

⁴¹ Hale, D. G., *The Body Politic: A Political Metaphor in English Renaissance Literature*, La Haya, 1971. En castellano, la tendencia ha sido a hablar del “cuerpo social”, más que del “cuerpo político” (*body politic*).

a oscurecer el hecho empírico de que el objetivo de los Estados con frecuencia *no es* la acumulación de poder estatal (y/o “seguridad”) dentro del sistema interestatal. En el mundo real, como se sabe, la maximización del bienestar ciudadano o, alternativamente, la consolidación del poder interno de un Estado, de una élite o de un dictador, son objetivos estatales por lo menos tan frecuentes como la búsqueda de poder y/o seguridad.

El plano de lo normativo y de lo teórico-explicativo se entretrejen en las consecuencias de este fenómeno. La actitud mental natural que emerge de la ficción del Estado-persona aleja del pensamiento del analista a los ciudadanos e instituciones intermedias, cuya protección *debería* ser la misión del Estado (bajo premisas filosóficas democráticas). Desplazados el ciudadano y las instituciones intermedias, en el centro de la atención emerge un Ser antropomorfo, que implícita e inadvertidamente es ubicado por encima y más allá de las partes individuales que lo componen. De la concepción de este Ser, a la subordinación de los derechos de sus componentes (en aras del supuesto beneficio del Todo), hay sólo un paso pequeño que fue tomado con frecuencia en la historia universal.

Por estos y otros motivos, aquí se argüirá que es imposible evitar juicios de valor en la construcción de la teoría de las relaciones internacionales, pero que no obstante:

1. El mecanismo lingüístico por el que se tienden a confundir los atributos y el comportamiento de los Estados, con las características y conductas de individuos humanos, se puede describir y estudiar en forma avalorativa, y

2. también se pueden estudiar objetivamente las consecuencias de este fenómeno para la política exterior y las relaciones interestatales.

De cómo Hans Morgenthau comprendió lo que los demás olvidaron

Como dijimos, en casi toda la literatura sobre las relaciones internacionales nos encontramos con expresiones que tratan de un país, Estado, gobierno y/o nación como si fuera un ente antropomorfo. Más aún, el mero hecho de que, en el análisis del

comportamiento interestatal del “actor”, diversos conceptos como la nación,⁴² el país,⁴³ el Estado,⁴⁴ el gobierno⁴⁵ y el estadista individual (junto con sus intereses) se tratan normalmente como si fueran sinónimos, ayuda a ingresar inadvertidamente en un estilo de pensamiento por el que tendemos a diferenciar los Estados según el grado de “sufrimiento” que están “dispuestos” a tolerar, o según el grado de “libertad” que tienen dentro del sistema interestatal. De tal modo, se tiende a pensar en la política del Estado como si fuera el equivalente de las decisiones de un individuo, tanto en términos de su formulación, como en lo que se refiere a *sus consecuencias*.

De esa manera, uno se aleja de un sabio precepto de Morgenthau, cuando nos recordaba que:

“El individuo puede decirse a sí mismo: ‘*Fiat justitia, pereat mundus (...)*’, pero el Estado no tiene derecho a decirlo en nombre de aquellos que están bajo su cuidado.”⁴⁶

Si el Estado no tiene el derecho de sacrificar los intereses de sus propios ciudadanos⁴⁷ en pos de la *justicia* en el extranjero (y este es el asunto que Morgenthau tenía en mente en la cita de arriba), mucho menos tiene el derecho de sacrificarlos para satisfacer los caprichos, la vanidad o la ambición de su élite o su dictador. Además, el *dictum* de Morgenthau cobra más relevancia en un Estado periférico pobre que en un país rico, porque en un Estado paupérrimo los intereses del ciudadano medio son más magros que en un país

⁴² Véanse las definiciones operacionales presentadas en la sección inicial de este libro (“Nuestros recorridos”), para precisar el significado que aquí se le dará al vocablo “nación” (una población humana relacionada con un territorio y hasta cierto punto unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad compartido).

⁴³ Por “país” entenderemos una unidad territorial inter-“nacionalmente” reconocida que es gobernada por un conjunto de instituciones nativas. Países y “naciones” no son siempre equivalentes. Términos como “internacional” son esencialmente falaces, por más que no se pueda evitar su uso debido a las convenciones del lenguaje.

⁴⁴ Por “Estado” entenderemos el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país.

⁴⁵ Por “gobierno” entenderemos una administración transitoria del Estado.

⁴⁶ Morgenthau, H. J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred P. Knopf, Nueva York, 1948, p. 10.

⁴⁷ Por “ciudadanía”, “pueblo” o “gente” entenderemos la población legalmente residente de un país, sea o no éste una verdadera “nación”.

opulento. En el Tercer Mundo, su sentencia es digna de integrar un decálogo para gobernantes.

Estos son, por supuesto, enunciados valorativos basados en presupuestos democrático-liberales sobre lo que *deberían* ser las relaciones entre el individuo y el Estado: el Estado no es un fin en sí mismo, y el único justificativo válido para su existencia yace en la defensa de los derechos y el bienestar de sus ciudadanos individuales. En el contexto de este capítulo, se argüirá que el uso de la ficción del estado-persona lleva implícito el presupuesto opuesto, típico del modelo colectivista y del modelo alemán del *Volksgeist*, según los cuales el individuo vive para servir al Estado, y las instituciones intermedias son toleradas mientras resulten funcionales a los intereses de éste. El razonamiento va más allá de lo normativo y cobra significación teórica, ya que es una afirmación de orden científico acerca de la inevitable “contaminación” de la teoría con valores.

Un ejemplo de teoría estado-céntrica defectuosa

Antes de pasar a la falacia antropomorfa propiamente dicha, sin embargo, analizaremos el estado-centrismo en que ésta se apoya. El problema de la teoría estado-céntrica de las relaciones internacionales no se limita a su sesgo ideológico. También fracasa en sus intentos explicativos. Esto se comprueba claramente si echamos un vistazo al análisis de teoría de juegos.

Por cierto, en los tiempos en que se estaba desarrollando el realismo periférico, uno de los más conocidos autores de esa escuela, Arthur A. Stein, intentó construir una teoría de cooperación interestatal que se encontraba a mitad de camino entre las premisas realistas y las de la llamada teoría liberal. Stein comprendía claramente que en la teoría realista de las relaciones internacionales, los Estados son concebidos como “actores racionales”, y que son “tratados como individuos”,⁴⁸ pero no tenía objeciones a esta metodología estado-céntrica.

Como la llamada teoría liberal comparte este rasgo de la teoría realista (aunque incorporando los actores no estaduales y el conflicto

⁴⁸ Stein, A. A., *Why Nations Cooperate*, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p. 5.

burocrático a su análisis teórico), el “camino intermedio” de Stein mantuvo la tradición del estado-centrismo realista/liberal. Constantemente se refiere a los Estados en términos de “naciones”: “trato a las naciones como los actores más importantes y asumo que el foco adecuado de estudio son sus relaciones”.⁴⁹

Stein entendía que el análisis realista y “liberal” puede conducir a evaluaciones diferentes de los cálculos de los “actores”. Comprendía que estas concepciones contrapuestas se basan en premisas diferentes respecto de “la constelación de beneficios que condicionan el comportamiento de los Estados”.⁵⁰ Pero lo que no comprendía es que estos cálculos también varían en función de quién es el sujeto al que la política del Estado sirve. Y para eso hay que saber diferenciar entre “Estado” y “nación”. ¿El Estado se sirve a sí mismo, como estructura de poder? ¿Sirve, por el contrario, a la “nación”? ¿A los ciudadanos? ¿A una elite? ¿Al dictador? ¿O sirve acaso a un *mix* de estos sujetos, a cada cual en la medida de las preferencias de cada sociedad?

Este defecto priva de significado a gran parte de su análisis de teoría de juegos, en tanto los intereses del Estado variarán según quién sea el sujeto al que su política sirve.⁵¹ Por cierto, uno se pregunta qué es lo que significan los “dilemas” de teoría de juego que Stein ofrece a sus lectores, en tanto el análisis de los mismos deja totalmente de lado ese tema crucial. Nuestro autor sentencia:

“Los Estados y los individuos actúan conservadoramente y no arriesgan su supervivencia para obtener ganancias pequeñas. (...) Los Estados que están preocupados por garantizar su supervivencia en un mundo anárquico pueden evitar políticas con altas tasas esperables de retorno, si éstas también representan un riesgo demasiado alto de pérdida total. (...) Los únicos que aceptarán la apuesta son aquellos que poseen una reserva de activos suficiente como para que la posibilidad

⁴⁹ *Ibid.*, p. 13. Véanse las definiciones operacionales presentadas en el último subtítulo de nuestra sección inicial, “Nuestros recorridos”, para tener presentes las diferencias entre “nación”, “país” y “Estado”.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 174-5.

⁵¹ Como se ha sugerido en las definiciones presentadas en “Nuestros recorridos”, los sujetos alternativos a los que los Estados pueden servir incluyen el Estado mismo, en tanto el Estado está definido como una organización, y empíricamente encontramos organizaciones que se sirven a sí mismas.

de pérdida sea tolerable.⁵² Los Estados cuya supervivencia está asegurada pueden darse el lujo de pensar en el largo plazo y aceptar este riesgo. Aquellos con menos seguridad tendrán una tendencia a pensar en ganancias inmediatas, y evitarán riesgos.”⁵³

En el mismo año en que Stein mandaba su manuscrito a publicarse, las fuerzas de Saddam Hussein invadieron Kuwait y arriesgaron una guerra perdedora con los Estados Unidos, en uno de los más extraordinarios ejemplos históricos de aventurerismo. Si la política del Estado iraquí hubiera estado diseñada para servir al pueblo iraquí, una decisión tal jamás hubiera sido tomada. Un alto riesgo de pérdida total hubiera sido evitado, y Stein no hubiera visto a la historia refutar su teoría tan rápidamente. Pero el sujeto al que servía la política iraquí no era el pueblo iraquí. Era el mismo Saddam, y este hecho completamente refutó la confiada afirmación de Stein de que “el grado de seguridad de un Estado y sus beneficios potenciales se combinan para definir su actitud hacia el riesgo”.⁵⁴

Este defecto lógico y filosófico, enquistado en el tronco central de la teoría de las relaciones internacionales (identificado también por Richard K. Ashley⁵⁵, aunque desde una perspectiva diferente) es de significación sustantiva. Según mi parecer (que es diferente del de Ashley) este defecto procede del hecho de que en el discurso teórico típico, “nación”, “país”, “gobierno” y “estadista” se agrupan como si fueran sinónimos, en un modelo simplificado del estado-como-actor.

A la vez, la ciudadanía o el pueblo son raramente mencionados. La solución del realismo periférico a este problema, tal como se presentó en *El realismo de los Estados débiles* (1995) y en *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* (1997), es diferenciar los diversos sujetos que una política exterior puede servir, a través de una distinción conceptual entre racionalidades “ciudadano-céntricas”,

“estado-céntricas”, “gobierno-céntricas”, “elite-céntricas” o “estadista-céntricas”.⁵⁶

Definición de la falacia antropomorfa

Aunque no todas las políticas estado-céntricas apelan a la falacia antropomorfa a cuyo análisis dedicamos este capítulo, toda falacia antropomorfa es, en esencia, estado-céntrica. Como ya se sugirió, esta falacia está anclada en una de las muchas metáforas que, inevitablemente, impregnan el lenguaje. Una clasificación *ad hoc* de éstas puede incluir los siguientes tipos:

1. Metáforas generales (presentes en la estructura del lenguaje, independientemente de la esfera de especialización de un discurso), y

2. metáforas específicas al campo de las relaciones internacionales, que a su vez pueden clasificarse de dos maneras diferentes. La primera sería:

A. Metáforas organicistas, que incluyen tanto las propiamente antropomorfas como las zoomorfas, y que pueden a su vez subdividirse en:

a. aquellas relacionadas con sentimientos individuales (como “honor”, “orgullo”, “dignidad”, etc.),

b. aquellas relacionadas con partes del cuerpo o el espíritu humano (como “rodillas”, “labios”, “alma”, “nervios”, etc.) y

c. aquellas relacionadas de otro modo con la ficción del estado-persona (como “la Argentina decidió”, “Estados Unidos abandonó”, etc.), y

⁵⁶ Metodológicamente, éste es también un atajo para incorporar el relevante aporte de Robert Cox respecto del hecho de que el verdadero actor de nivel país en los asuntos inter-“nacionales” es el complejo Estado-sociedad civil. Al distinguir la racionalidad “ciudadano-céntrica” de racionalidades alternativas, estamos introduciendo su concepto gramsciano de “complejo Estado-sociedad civil” de una manera simplificada, en el nivel de *output* de la política del Estado (en lugar de hacerlo en el nivel operacionalmente más dificultoso de las fuerzas sociales que le dan forma a un Estado, que sería el nivel de *input*). Un Estado que genera políticas ciudadano-céntricas será muy diferente de un Estado que genera políticas elite-céntricas o estadista-céntricas. Obviamente, las fuerzas sociales yacen en los orígenes de esta diferencia crucial entre estos tipos de Estados. Pero eso puede dejarse para la teoría sociológica y política.

⁵² Stein, A. A., *op. cit.*, p. 89.

⁵³ *Ibid.*, p. 186.

⁵⁴ *Ibid.*, loc. cit.

⁵⁵ Ashley, R. K., “The Poverty of Neorealism”, en R. O. Keohane (comp.) *op. cit.* 1986, pp. 225-86. (La citada es una versión abreviada del original, previamente publicado en *International Organization*, Vol. 38, 1984).

B. Metáforas mecanicistas (como “bipolaridad”, “balance de poder”, “mecanismos”, etc.⁵⁷

Por otra parte, una clasificación de metáforas propias de la disciplina también puede incluir:

1. Metáforas inocuas, que careciendo de efectos emocionales identificables, ayudan a comprender una realidad a través de la equiparación de un concepto o fenómeno menos conocido con otro más familiar, y

2. metáforas activantes, que engendran emociones y son por lo tanto potencialmente movilizadoras, resultando funcionales para convencer a la opinión pública acerca de la pertinencia de diversas políticas.

Dadas estas clasificaciones complementarias de las metáforas empleadas en el discurso de las relaciones internacionales, definiremos la “falacia antropomorfa” como una *metáfora organicista activante*. De tal modo, verificamos que esta falacia es uno de varios tipos de metáforas que se encuentran en el discurso de las relaciones internacionales. Se trata de una metáfora que equipara un Estado con un organismo viviente cuyos elementos constitutivos (células individuales, brazos, piernas o pies) están sustancialmente subordinados al conjunto, no pueden tener una existencia separada, y no poseen “derechos”.

Extrapolada esta imagen a las relaciones entre el individuo, las instituciones intermedias y el Estado, la implicancia lógica (no siempre consciente y no siempre deseada) es que los individuos y las instituciones intermedias poseen derechos sólo en tanto no entran en conflicto con los intereses del Estado (que es considerado, de manera no problemática, como representativo de lo “nacional”). Por otra parte, esta metáfora organicista también posee un potencial para la movilización de las lealtades y energías de seres humanos individuales, siendo potencialmente útil para justificar y legitimar políticas del Estado.⁵⁸

⁵⁷ María Rosa Milos, una estudiante de doctorado de la Universidad de Belgrano, me hizo consciente de la categoría de metáforas mecanicistas en el discurso de las relaciones internacionales.

⁵⁸ Conceptuada en términos de la clasificación de falacias de David Hackett Fischer, la falacia antropomorfa es un tipo de “falacia de composición”, que según la definición de ese autor “consiste en razonar en forma inapropiada sobre una propiedad del grupo a partir de una propiedad de un miembro del grupo” (D. H. Fischer, *Historian's Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*, Harper and Row, Nueva York, 1970, p. 219). Es interesante observar, sin embargo, que Fischer

Debe subrayarse que el lenguaje antropomorfo puede utilizarse para movilizar una población tanto para causas “buenas” como para otras menos recomendables. Sin embargo, en tanto esta movilización involucra la activación e instrumentación de emociones que hasta cierto punto están fuera del control de la razón, representa una herramienta política peligrosa. El lenguaje antropomorfo siempre puede ser traducido a una terminología emocionalmente neutra. En mi opinión, la movilización de la gente a través de la razón es preferible a su movilización a través de emociones, incluso cuando la causa es buena.

Por último, debe observarse que el lenguaje organicista aplicado a la sociedad *siempre* es metafórico, aun cuando provenga de modelos sofisticados como el desarrollado por Karl Deutsch en *Los Nervios del Gobierno*.⁵⁹ La mayoría de los lectores estará de acuerdo con que la idea de que los Estados sienten dolor y alegría, y eventualmente (con una tecnología médica adecuada) podrían tomar calmantes y estimulantes como cualquier organismo dotado de un auténtico sistema nervioso, ni siquiera es digna de la ciencia-ficción.

no estaba consciente de la falacia antropomorfa como tal, a pesar de que trató directamente con una. Por cierto, su ejemplo de una falacia de composición proviene del libro de W. J. Cash, *Mind of the South* (que intenta caracterizar la “mente” de la región sureña de los Estados Unidos). Fischer le imputa a Cash una falacia de composición porque Cash sólo conocía el sur de los Hillbillies, y atribuía a la región como conjunto las características de la campiña de los Apalaches donde se crió, sin estar consciente de las diferencias entre ésa y otras subregiones, como la del Chesapeake, la de las tierras bajas de Carolina, la del delta del Mississippi, etc. En otras palabras, según Fischer, la falacia de Cash consiste en atribuir una “mente” Hillbilly a todo el Sur, olvidando las “mentes” de estas otras subregiones. Al tratar así a *Mind of the South* (“Mente del Sur”), Fischer olvida que en realidad el Sur no tiene mente alguna, y que atribuir al Sur (un “grupo”) un atributo del individuo humano (la mente), Cash cae en otra “falacia de composición”, porque el individuo es la parte constitutiva más elemental del Sur. Esta falacia es mucho más seria que la que Fischer identifica en el discurso de Cash. Sin embargo, la propia mentalidad de Fischer parece tan propensa al antropomorfismo en relación con las entidades colectivas, que aunque él mismo desarrolló los conceptos necesarios para desnudar esta falacia, no lo consigue, y termina identificando una falacia mucho menor.

⁵⁹ Deutsch, K. W., *The Nerves of Government* (The Free Press of Glencoe, Londres, 1963).

Breve reseña histórica del uso ideológico de metáforas organicistas⁶⁰

Las metáforas organicistas no son necesariamente y en sí mismas conservadoras, autoritarias o totalitarias. Por ejemplo, en la crítica literaria y de arte, la función histórica de estas metáforas ha sido la de flexibilizar reglas y géneros rígidos, alentando la imaginación a forjar sus propias reglas y ampliando la libertad del artista o el poeta.⁶¹ Representativo es el caso de John Dewey, que usó metáforas organicistas para sugerir que el desarrollo de una obra en la mente del artista es análogo al de un ser vivo desde el embrión hasta la madurez,⁶² lo que (según los expertos) ha tenido una influencia liberadora en vez de represora.

En relación con la sociedad, sin embargo, las metáforas organicistas han servido generalmente para justificar diversos autoritarismos o represiones. Por cierto, tal como escribiera Hale:

“En la historia de la polémica y la filosofía política, la analogía (del cuerpo político) ha sido aplicada a muchas formas diferentes de gobierno y en apoyo de una variedad de opiniones. En general, sin embargo, estos Estados son jerárquicos y autoritarios, y las ideas que se auspician son conservadoras, enfatizando el orden social y la obediencia.”⁶³

Las metáforas organicistas son *funcionales* para este propósito. Aunque pueden usarse en forma benigna, se prestan más fácilmente a propósitos ideológicos conservadores que al pensamiento liberal. El siguiente listado de ilustraciones históricas ayuda a comprender por qué:

⁶⁰ No existe un tratamiento completo de este tema. Quizás el autor mejor versado sea D. G. Hale, cuya obra ya citada es un excelente estudio, limitado a un período y a su dimensión literaria. Hale también escribió una breve pero informativa síntesis del problema más general, “Analogy of the Body Politic”, en el *Dictionary of the History of Ideas*, Charles Scribner’s Sons, Nueva York, 1973, Vol. I, pp. 67-70. Una antología fragmentaria y superficial de estas metáforas se encuentra en G. R. Maclay, *The Social Organism: A Short History of the Idea that a Human Society May Be Regarded as a Gigantic Living Creature*, North River Press, Croton-on-Hudson, N. Y., 1990. Estudios académicos como el de Hale existen sólo para periodos específicos y para temáticas bibliográficas acotadas.

⁶¹ G. N. G. Orsini, “The Organic Concepts in Aesthetics”, *Comparative Literature*, 31 (1969), pp. 1-30.

⁶² Dewey, J., *Art as Experience*, New York, 1934, pp. 192-93.

⁶³ Hale, D. G., *op. cit.*, 1973, p. 67.

1. Algunos de los ejemplos más tempranos de metáforas organicistas de la sociedad provienen de las tradiciones hindúes. Existen himnos que describen la creación de las castas a partir del cuerpo de Purusa, la personificación del alma del mundo. Estas castas van desde los sacerdotes hasta los sirvientes. Los sacerdotes vienen de la cabeza de Purusa; los sirvientes, de los pies. Los pies no deben rebelarse contra la cabeza. La rebelión y la arrogancia son el producto de una falta de entendimiento sobre la relación funcional entre diferentes tipos de seres humanos, que se clasifican en estas castas.⁶⁴

2. En la *República*, Platón comparó la personalidad humana con la sociedad. Un hombre, por ejemplo, necesita de la “sabiduría”, al igual que la sociedad humana; más aún, esta sabiduría societaria debe localizarse en alguna parte de su membresía: los gobernantes. De igual modo, un hombre necesita coraje, al igual que la sociedad, y el coraje societario está corporizado en los soldados, que son por naturaleza los asistentes de los gobernantes. Los soldados proveen a la sociedad de una “voluntad”, que combinada con la sabiduría de los gobernantes otorga a la sociedad una “mente”. Y todos aquellos dedicados a la actividad económica conforman el “estómago” de la sociedad. Etcétera.⁶⁵

3. En su *Política*, Aristóteles dijo que el Estado es anterior a la familia o al individuo, porque si el cuerpo es destruido no habrá mano ni pie. El individuo (así como las instituciones intermedias) debe por lo tanto estar al servicio del Estado, y no al revés. Más aún, la sociedad es una creación de la naturaleza, y el hombre se realiza en tanto es parte de una *polis*.⁶⁶

4. Los estoicos romanos usaron metáforas similares. Séneca justificó la necesidad de armonía afirmando que es indeseable que las manos destruyan a los pies. Cicerón usó razonamientos parecidos. Sus ensayos probablemente hayan servido para transmitir a los primeros cristianos la idea de que la sociedad es un organismo.⁶⁷

⁶⁴ *Rig-Veda*, X, 90, y *Mahabharata*, XIV, 22, cf. D. G. Hale, *op. cit.*, 1973, p. 68.

⁶⁵ Para una reseña superficial de las ideas organicistas de Platón, véase el Capítulo 2 de G. R. Maclay, *op. cit.*

⁶⁶ Aristóteles, *Política* 1253. Para un tratamiento superficial de esta dimensión del pensamiento de Aristóteles, véase el Capítulo 4 de G. R. Maclay, *op. cit.*

⁶⁷ Séneca, *De Ira*, II, 31, y Cicerón, *De Officiis*, III, 22, cf. G. R. Maclay, *op. cit.*, p. 104, y D. G. Hale, *op. cit.*, 1973, p. 68.

5. En la temprana Iglesia cristiana, tanto Pablo como Agustín acuñaron analogías organicistas. Las Epístolas de Pablo se refieren varias veces a los fieles como si constituyeran un solo cuerpo. En *La Ciudad de Dios*, Agustín describió las ciudades de Dios y del hombre como cuerpos, y desarrolló su concepción de la Iglesia como “cuerpo místico de Cristo”. Estas analogías organicistas se usaban para predicar la obediencia y desalentar el disenso.⁶⁸

6. En 1159, enfatizando la necesidad de la unión, Juan de Salisbury comparó el cuerpo humano con un reino: alma-clero, cabeza-rey, corazón-senado, estómago-tesoro, pies-granjeros. De tal modo, en su *Policratus*, Salisbury defendió la estructura política y religiosa del mundo medieval en términos organicistas.⁶⁹

7. Un siglo más tarde, Tomás de Aquino arguyó que la supremacía de la autoridad eclesiástica sobre la secular es equiparable al gobierno del alma humana sobre el cuerpo.

8. Más adelante, en el siglo XVI, la *Homilía Contra la Desobediencia* de la Corona isabelina rechazaba la rebelión política, considerándola tan dañina como la enfermedad es al cuerpo humano, y sosteniendo que el hecho de que la gente común juzgue a sus gobernantes equivale a que un pie juzgue a la cabeza.⁷⁰

9. Finalmente, la funcionalidad de las metáforas organicistas para el poder establecido se ilustra claramente con las disputas entre la Iglesia y el Estado. En las palabras de Hale, “reyes y papas competían por el título ‘cabeza’, y negaban que la institución del rival pudiera ser descripta con analogías orgánicas”.⁷¹

No sorprende que el primer irreverente deconstructor de la metáfora organicista de la sociedad haya sido William Shakespeare.

⁶⁸ Véase H. de Lubac, *Corpus Mysticum: L'Eucharistie et l'Eglise au Moyen Age*, Aubier, París, 1949.

⁶⁹ Véase A. H. Chroust, “The Corporate Idea and the Body Politic in the Middle Ages”, *Review of Politics*, 9 (1947); y E. Lewis, “Organic Tendencies in Medieval Political Thought”, *American Political Science Review*, 32 (1938), pp. 849-76.

⁷⁰ Véase Eustace Mandeville Wetenhall Tillyard, *The Elizabethan World Picture*, Penguin, Nueva York, 1984.

⁷¹ Hale, D. G., *op. cit.*, 1973, p. 69.

Por cierto, en su *Coriolanus*, Menenius Agrippa intenta calmar una muchedumbre enardecida usando metáforas orgánicas que justifican el *statu quo*. La acción de la obra, sin embargo, muestra que la analogía organicista no es más que “un fraude perpetrado por aristócratas despiadados”.⁷²

Hacia el siglo XVIII, sin embargo, las metáforas organicistas se volvieron menos centrales al discurso político sobre asuntos internos de los Estados, en la medida en que fueron reemplazadas gradualmente por metáforas contractuales más liberales. Este proceso correspondió a una relativa liberalización del mundo occidental, que simultáneamente le dio más poder al Estado político centralizado y más libertad al individuo (restándole poder a las instituciones intermedias como la familia, la Iglesia y las corporaciones medievales). En las palabras de Hale:

“Durante los últimos tres siglos las analogías orgánicas abarcativas han tendido a estar ausentes de la discusión de temas políticos. La expresión ‘cuerpo político’ subsiste, pero más como una metáfora muerta que como un concepto significativo para el análisis o el argumento.”⁷³

Hale señala dos conjuntos de excepciones del siglo XIX a esta regla: (1) aquellas relacionadas con la Revolución Industrial (por ejemplo, Thomas Carlyle); y (2) aquellas relacionadas con la aplicación del evolucionismo biológico a la sociedad (como en el caso del darwinismo social, incluyendo a Herbert Spencer).⁷⁴ Al menos otra excepción decimonónica debiera ser recordada: la de Émile Durkheim, que sostenía que “la totalidad de creencias y sentimientos comunes al ciudadano promedio de la misma sociedad conforma un sistema determinante que tiene su vida propia”, que él llamó la “conciencia común o colectiva”.⁷⁵

⁷² Hale, D. G., *op. cit.*, p. 69, y James Emerson Philips, *The State in Shakespeare's Greek and Roman Plays*, Octagon Books, Nueva York, 1940. El discurso del personaje de Shakespeare probablemente se base en el “Apólogo” de Menenius Agrippa, presentado en *Tito Livio*, II, 32. En *Xenofontes II*, 3, el autor pone en boca de Sócrates argumentos similares.

⁷³ Hale, D. G., *op. cit.*, 1973, p. 70.

⁷⁴ Véase F. W. Coker, *Organismic Theories of the State: Nineteenth Century Interpretations of the State as Organism or as Person*, Columbia University Press, Nueva York, 1910.

⁷⁵ Durkheim, E., *The Division of Labour in Society*, The Free Press, Nueva York, 1964, p. 79.

La filosofía política alemana, por supuesto, es un caso aparte. Reaccionando contra el contractualismo anglo-francés, que consideraban como una modalidad más de los nacionalismos galo e inglés, filósofos post-kantianos como J. G. Fichte, F. W. Schelling, F. Schleiermacher y J. G. Herder hicieron abundante uso de metáforas organicistas para la justificación del nacionalismo y el totalitarismo.⁷⁶ La resultante concepción del *Volksgeist* respecto de las relaciones entre la “nación”, el Estado y el individuo, que a veces se aproxima a un modelo y a veces a un ideal normativo, fue políticamente significativa hasta que la derrota en la Segunda Guerra Mundial (y la ocupación aliada de Alemania) la eliminaron del discurso intelectual serio (aunque quizá sólo de manera temporaria).

De tal modo, a pesar de estas y otras excepciones relevantes, Hale tiene razón en señalar un punto de inflexión histórico que marca una tendencia hacia la merma de importancia de las metáforas organicistas en la teoría política occidental. Sin embargo, se le escapó una enorme excepción en esta tendencia: la generalizada vigencia de metáforas organicistas en los campos del derecho internacional y las relaciones internacionales.

Los cambios en el orden europeo a partir del Tratado de Westfalia, y la emergencia de la reflexión sobre las relaciones internacionales

Por cierto, en Occidente, los fermentos intelectuales del Iluminismo y las revoluciones francesa y norteamericana condujeron a sociedades más democráticas y a justificaciones más liberales del Estado. Más allá de algunas excepciones reaccionarias,⁷⁷ en el

⁷⁶ Para una discusión de estos pensadores alemanes, y de sus metáforas y modelos organicistas, véase E. Kedourie, *Nationalism*, Blackwell, Oxford, 1993; especialmente los capítulos 3 y 4. Véase también la Primera Parte de A. Finkelkraut, *La Derrota del Pensamiento*, Anagrama, Barcelona, 1987.

⁷⁷ Por ejemplo, en una línea de pensamiento similar a la de Herder debe ubicarse al reaccionario francés Joseph de Maistre, lo que nos recuerda que aún en el mundo anglo-franco-americano hubo importantes excepciones a la tendencia hacia el reemplazo de las metáforas organicistas por otras más liberales y menos funcionales para el totalitarismo. Véase A. Finkelkraut, *op. cit.*, *loc. cit.*

mundo anglo-franco-americano las metáforas organicistas del Estado fueron en su mayor parte reemplazadas por metáforas contractualistas más liberales, como justificación ideológica de las estructuras de poder interno.

Pero simultáneamente, el Estado mismo cambió sustancialmente. Lo que hoy se conoce como el “estado-nación” moderno fue emergiendo paulatinamente, junto con el llamado orden interestatal post westfaliano. El “mosaico medieval de derechos de gobierno superpuestos e incompletos, y sus cadenas de señores y vasallos”,⁷⁸ con límites territoriales indefinidos entre las jurisdicciones,⁷⁹ y una clase dirigente pan-europea, fue remplazado por “formaciones estatales territoriales mutuamente excluyentes” que dieron lugar a un nuevo y “moderno” significado al viejo concepto de soberanía.⁸⁰ El orden medieval, cuyas unidades constitutivas eran consideradas “corporaciones municipales de una comunidad universal”,⁸¹ pero que había estado afectado por luchas internas endémicas, dio lugar al sistema interestatal supuestamente “anárquico” descrito por los teóricos de las relaciones internacionales del siglo XX.

El concepto de “nacionalidad” –el vínculo frecuentemente ficticio de cultura y parentesco entre gentes que pueblan una unidad territorial organizada como Estado–⁸² ayudó a legitimar nuevas realidades políticas, a la vez que el orden medieval retrocedía. De tal modo, surgieron dos instrumentos ideológicos para la legitimación del poder estatal, a medida que se desarrolló el proceso por el cual el Estado político centralizado ganaba poder (frente a la Iglesia, la familia, la corporación medieval y otras instituciones intermedias), y el individuo ganaba libertad (frente a las mismas instituciones). Estos instrumentos fueron:

⁷⁸ Ruggie, J. C., “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis”, en R. O. Keohane (comp.), *op. cit.*, 1986, pp. 141-148.

⁷⁹ Wallerstein, I., *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, Nueva York, 1974, p. 32.

⁸⁰ Ruggie, J. G., *op. cit.*, p. 144.

⁸¹ Ruggie, J. G., *op. cit.*, p. 143.

⁸² Es útil recordar aquí lo registrado en nuestra “Nuestros recorridos”: que según los cálculos de Walker Connor (*op. cit.*, p. 29), aceptando las definiciones politológicas más frecuentes, sólo un 10% de los Estados del mundo contemporáneo son verdaderas “naciones”. A pesar de ello, todos los Estados son reconocidos como “naciones”, al menos si pertenecen a las “Naciones” Unidas.

1. El mito del contrato social, que legitimaba: (a) las relaciones entre los súbditos o ciudadanos, y (b) las de éstos frente al Estado político centralizado. En las más liberales de las sociedades occidentales, este mito tendió a desplazar las metáforas organicistas del discurso sobre asuntos políticos internos.
2. El mito de la nacionalidad, que adjudicaba una identidad común a los habitantes de una jurisdicción política, y que preparó el camino para un nuevo florecimiento de metáforas organicistas, vinculadas a la lealtad debida a la “patria” en sus relaciones con otros estados-“naciones”.

Mientras el mito del contrato social se convirtió en la principal y/o más “esclarecida” justificación del orden *adentro* de las sociedades occidentales, el mito de la nacionalidad se convirtió en la principal justificación del sistema interestatal westfaliano, y en el fundamento de la exigencia de lealtad hacia las políticas inter-“nacionales” del propio país.

Más aún, los conceptos de nación, Estado y estado-“nación” se volvieron no-problemáticos, y como ya se observó, en el análisis tendieron a usarse como sinónimos. A la vez, se entronizó el modelo del estado-como-actor. Esto ocurrió tanto con el discurso coloquial como con el político, jurídico y académico-teórico. Así, se engendró la posibilidad de disfrazar de “nacionales” y/o ciudadano-céntricas, a políticas que en realidad son estado-céntricas o simplemente elitistas.

Esto aconteció con el advenimiento del sistema estatal moderno y la emergencia de los campos del derecho internacional y las relaciones internacionales. Además, se comenzó a dar por sentado (en el nivel de análisis inter-“nacional”) que el Estado (usado como sinónimo de la “nación”) representa a la ciudadanía, y que los problemas que afectan a ésta caen fuera del alcance de la reflexión sobre las relaciones inter-“nacionales”, esquivándose la enorme cuestión de los costes de la política exterior (incluyendo la guerra) para la gente común.

De este modo, la “nación” se convirtió en motor de movilización popular y en justificación para exigir los más grandes sacrificios individuales, que fueron presentados con la seducción ética del altruismo y el “patriotismo”. A la vez, la reflexión académica y la teoría de las relaciones inter-“nacionales” sirvieron para consolidar este orden y sus mecanismos de movilización.

Concomitantemente con este fenómeno ideológico, la retórica de las relaciones internacionales se plagó de imágenes antropomorfas e incluso metafísicas del estado-“nación”. Este discurso, heredado directamente de la tradición organicista anterior a la concepción del contrato social, se convirtió en un instrumento más para la legitimación del sistema interestatal y para la generación de un emocionalismo funcional para la movilización de lealtades “nacionales”. A su vez, esto ayudó a generalizar la idea de que la acumulación de poder y/o “seguridad” de parte del Estado, frente a otros Estados, es el objetivo básico y legítimo del Estado genérico. Por consiguiente, en el pensamiento sobre las relaciones internacionales, la búsqueda de bienestar ciudadano quedó subordinada a la acumulación de poder estatal.

La antropomorfización del estado-“nación” fue un proceso casi automático. Mientras John Locke revolucionaba el pensamiento político de la nueva sociedad burguesa, legitimando el Estado en términos de su capacidad para proteger los derechos de propiedad individuales, Emeric Vattel legitimaba el sistema interestatal, que había adquirido un perfil reconocible a partir de la Paz de Westfalia (1648), en términos de la necesidad de preservar la existencia de Estados separados unos de otros. Del mismo modo en que cada Estado y su derecho interno era necesario para proteger los derechos de los hombres individuales (especialmente los propietarios), para Vattel una comunidad interestatal y el “derecho de gentes” (derecho internacional)⁸³ eran necesarios precisamente para proteger los Estados soberanos.

Obsérvese que, mientras el mito más liberal del contrato social estaba disponible para cada Estado y su propio derecho interno, esa posibilidad conceptual no estaba disponible para el sistema interestatal, precisamente por el mismo motivo que condujo a los teóricos realistas del siglo XX a considerar al sistema interestatal como un ámbito de “anarquía”: para las relaciones entre los Estados no existía una analogía al “contrato social” interno, porque no había ni hay un gobierno mundial.

Por lo tanto, las metáforas organicistas que en los países más liberales de Occidente perdían vigencia para la justificación de las

⁸³ La introducción del término “internacional” generalmente es atribuida a Bentham. Véase Suganami, *British Journal of International Studies*, 4 (1978), pp. 226-32.

estructuras *internas* de poder (es decir, del Estado frente al individuo), sobrevivieron con toda su fuerza en el nivel de análisis del estado-“nación” frente al sistema interestatal, un ámbito donde adquirieron una importancia de la que habían carecido mientras había prevalecido el orden medieval, en el que había habido mayor ambigüedad en la diferenciación territorial e institucional de los Estados.

La antropomorfización sobrevivió, pues, pero dirigida a un nivel de análisis y de realidad diferente del anterior. Tucídides, para quien el sujeto de la historia no era el individuo sino la *polis*, que debía ser “honrada” por el ciudadano, fue reivindicado.⁸⁴ Cuando en *Droit de Gens* (1758) Vattel escribió acerca de la ley de la “libertad política” internacional, se refería a la “libertad” de los Estados, lo que significa que estaba adscribiendo al Estado un atributo que corresponde al individuo, que posee un sistema nervioso, una mente y una voluntad con los que usar su libertad.

El concepto de “libertad” se aplicó al individuo frente al Estado y al Estado frente al sistema interestatal. No hubo una comprensión cabal de que, en tanto la “libertad de los Estados” para operar en el sistema interestatal implica (entre otras cosas) la ausencia de límites *internos* a su búsqueda de poder *externo*, la mera idea de libertad de los Estados conduce *lógicamente* a la justificación de la tiranía interna. Por cierto, la ausencia de límites internos para operar externamente implica la ineffectividad o ausencia de exigencias ciudadanas de bienestar. Imperceptiblemente, la tradición de pensamiento fundada por Vattel devino en elitista.

La dignidad como propiedad privada

Que la “dignidad” y otros conceptos similares no son atributos de entidades colectivas sino de seres humanos individuales, y que a veces pueden estar en conflicto con el interés general, surge en forma interesante de un ensayo de Paul Veyne sobre la vida privada en el Imperio Romano:

⁸⁴ Véase, por ejemplo, la oración funeral de Pericles. Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Ed. Porrúa, México D. F., 1989, p. 83 (Libro II, Capítulo VII).

“Como (la) dignidad pública era en realidad una propiedad privada, se admitía que quien hubiese accedido a una función pública la tuviera a gala y defendiera su bien tan legítimamente como un rey su corona: contaba con una excusa que los absolvía; nadie pensó en reprochar a César que cruzara el Rubicón, marchara contra su patria y la arrojara a la guerra civil: el Senado había pretendido cercenar su dignidad, a pesar de lo cual César le había hecho saber que prefería su dignidad a todo, incluso su propia vida. Tampoco cabe la posibilidad de echarle culpa al Cid que, por salvaguardar su honra, hubiese matado en duelo al mejor soldado del rey.”⁸⁵

Asimismo, Peter Brown, en un ensayo sobre la Antigüedad Tardía, nos muestra cómo, con el advenimiento del cristianismo, las elites del Imperio Romano abandonaron la filantropía destinada a realzar el *status* de su ciudad, y canalizaron sus esfuerzos de beneficencia hacia los pobres. Cristianizado, el notable romano se convirtió de *philopatris* (amante de su ciudad natal) en *philoptôchos* (amante de los pobres), en términos de su ideología del deber ser: donó menos estatuas y más asilos.

Esta sustitución de “un modelo de sociedad urbana que había hecho hincapié en el deber que tenían los *bien nacidos* de alimentar a su ciudad, por otro basado en la idea de la solidaridad implícita de los ricos para con las aflicciones de los pobres”,⁸⁶ producida hacia el siglo II E.C., ilustra en qué medida debiera ser obvio el elitismo de todo discurso centrado en la dignidad o en el *status* de la colectividad, y la mayor compatibilidad del ideal de la justicia social con un discurso más pragmático y “materialista” (como el del temprano cristianismo).

Pero tanto el carácter privado e individual de los beneficios emocionales de la dignidad, como el elitismo esencial que subyace a toda política basada en ella, y su incompatibilidad con el ideal *rawlsiano* de la justicia social para el caso de un país con muchos pobres, fueron oscurecidos por la funcionalidad que adquirió el discurso basado en la falacia antropomorfa, debido al surgimiento

⁸⁵ Veyne, P., “El Imperio Romano”, en P. Ariès y G. Duby, comps., *Historia de la Vida Privada*, Tomo I, p. 109, Ed. Taurus, Buenos Aires 1990.

⁸⁶ Brown, P., “La Antigüedad Tardía”, en P. Ariès y G. Duby, *op. cit.*, pp. 255-256 y 284.

de los estados-”naciones”. Por cierto, para Vattel, la “libertad de los Estados” era una “libertad natural”, es decir, un derecho natural.

Errores lógicos engendrados por la falacia antropomorfa en la teoría de las relaciones internacionales

El discurso antropomorfo de Vattel sobre la libertad de los Estados conduce directamente a la teoría angloamericana a través de Kenneth Waltz, quien sostiene que:

“Los Estados, como la gente, están inseguros en la medida de su libertad. Si se desea la libertad, la inseguridad debe ser aceptada.”⁸⁷

La “libertad”, debe recordarse, es un término que inconscientemente lleva connotaciones positivas y nobles. Por tanto, y sin que el autor lo haya deseado, este enunciado es casi una glorificación de la tiranía, ya que esta “libertad” de los Estados frecuentemente conduce a la sujeción de masas de hombres y mujeres individuales, que sin consulta previa son lanzados a la batalla y la destrucción.

A su vez, el lenguaje y la visión de Stephen O. Krasner son aún más desconcertantes. Sus antropomorfismos a veces alcanzan proporciones colosales, como cuando, por ejemplo, nos dice que:

“El Sur no sentirá entusiasmo acerca de los esfuerzos del Norte para cambiar normas internacionales en áreas como la de (...) derechos humanos”.⁸⁸

Qué significan el Sur y sus “entusiasmos”? ¿Quién es el sujeto que vive estos entusiasmos o su ausencia? Obviamente no los pueblos, sino las elites. De tal modo, un pequeño grupo de personas es dotado por ese autor de representatividad y legitimidad frente a

⁸⁷ Waltz, K., *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988; p. 165.

⁸⁸ Krasner, S. D., *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, University of California Press, Berkeley, 1985, p. 268.

miles de millones de personas. El Sur de Krasner es un monstruo al que no le importan los derechos humanos. Ese monstruo, sin embargo, no existe: es creación de Krasner. En otras palabras, con su lenguaje Krasner ha metamorfoseado a las pequeñas elites de poder a las que no les importan los derechos humanos y que sí existen, convirtiéndolas en algo mucho más grande y más poderoso, que no existe y que (según la concepción demócrata-liberal) no tiene derecho a existir.

Otro antropomorfismo cargado de valores nos viene de la pluma de Hedley Bull, cuando afirma:

“Un corolario o casi-corolario de esta regla central es la regla de que los Estados no intervendrán con medidas de fuerza o dictatorialmente en los asuntos internos de otros Estados.”⁸⁹

Ciertamente, el uso del término “dictatorial” para describir la intervención de un Estado en la forma en que otro Estado controla a sus ciudadanos o sujetos es uno de los mejores ejemplos de la falacia estado-céntrica en la bibliografía contemporánea de relaciones internacionales, ya que constituye una manera de negar el contrato social esencial dentro de cada sociedad. Si decimos que el Estado A es “dictatorial” frente al Estado B porque intenta evitar, con medidas de fuerza, violaciones de derechos humanos en el Estado B, entonces estamos reconociendo el derecho del Estado B de violar derechos humanos dentro de su territorio, y más aún, estamos tratando al Estado B (y por cierto, a todos los Estados) como si fueran entidades orgánicas para las que lo que cuenta es la voluntad de “la totalidad”, según la define el Estado. En este lenguaje hay valores políticos camuflados. El mismo uso del término “dictadura”, en el nivel de las relaciones entre los Estados, implica un reconocimiento inadvertido de la legitimidad de la dictadura, en el nivel de las relaciones del Estado con los individuos.

Finalmente, es interesante observar que aun teóricos liberales como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye usan un lenguaje antropomorfo que, en su última instancia lógica, es contradictorio con los valores políticos que proclaman. El siguiente párrafo es un buen ejemplo:

⁸⁹ Bull, H., *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York, 1977, p. 70.

“Esta no es toda la historia de la interdependencia (...). Como dijimos anteriormente, el poder medido en términos de recursos o potencial puede parecer diferente al poder medido en términos de influencia sobre resultados (...). Una de las razones más importantes de lo dicho es que el compromiso de un Estado más débil puede ser mayor que el de su interlocutor más fuerte. El actor más dependiente puede estar (o puede parecer estar) más dispuesto a sufrir (...). En particular, el Estado más pequeño puede tener mayor unidad política que el Estado más grande.”⁹⁰

Este párrafo es muy interesante porque tiene incorporada una falacia antropomorfa acoplada a una falacia estado-céntrica. Para empezar, está claro que los Estados no sufren. Cuando decimos que un Estado está más dispuesto a sufrir que otro, en realidad queremos decir una de dos cosas:

1. Que, debido a las peculiaridades de la estructura social, sistema político y/o cultura política de un país, un estadista o gobierno está dispuesto a someter a su pueblo a sufrimiento y tiene el poder interno necesario para imponérselo, o
2. que debido a circunstancias históricas extremas, un segmento estadísticamente significativo de la población de un país está dispuesto voluntariamente a aceptar el sufrimiento, a los fines de alcanzar un objetivo consensual.⁹¹

Ninguno de estos casos representa el sufrimiento del *Estado*, sino el de personas individuales (que constituyen familias, que a su vez constituyen comunidades, que a su vez constituyen sociedades). Como Keohane y Nye se refieren a la probabilidad de que un “actor más dependiente pueda estar más dispuesto a sufrir”,

⁹⁰ Keohane, R. O. y Nye, J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Co., Boston, 1977, pp. 18, 19 y 53.

⁹¹ Este segundo caso no caracteriza necesariamente las relaciones de una sociedad dependiente frente a otra más fuerte, ya que este tipo de “sufrimiento” ha caracterizado a veces a los países más desarrollados: Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial es un buen ejemplo. Pero por lo dicho arriba, en el texto citado Keohane y Nye se refieren al primero y no al segundo de los casos.

debe inferirse que pensaban en lo que es un hecho empíricamente cierto: que porque los Estados del Tercer Mundo tienden a tener estructuras más autoritarias que los Estados altamente desarrollados de Occidente, pueden estar afectados por menos “restricciones domésticas”.

Sin embargo, abreviar este hecho empírico acerca de las realidades estructurales de las sociedades del Tercer Mundo, con la afirmación antropomorfa que sostiene que un “actor dependiente puede estar más dispuesto a sufrir”, significa esconder estas estructuras con un lenguaje engañoso (aunque no haya intención de engañar). Que un individuo esté dispuesto a sufrir para alcanzar un objetivo suele ser el producto de la virtud. Pero que un gobernante sea capaz de imponer el sufrimiento a su pueblo es con mucha frecuencia el producto del vicio. E incluso si nos referimos al caso en que la disposición a sufrir es voluntaria, decir que los Estados dependientes pueden estar más dispuestos a sufrir significa ocultar que es la gente, y no los Estados, quienes sufren. Esto es funcional para todos aquellos que quieren presentar el sufrimiento de su pueblo como voluntario.

De la misma manera, la referencia a un “compromiso” mayor de parte del Estado más débil, en el párrafo citado de Keohane y Nye, también es un eufemismo que esconde las realidades estructurales mencionadas. Lo mismo es cierto respecto de la referencia a la “mayor unidad política”: los dictadores con frecuencia han justificado sus políticas represivas en términos de la búsqueda de unidad, que con demasiada frecuencia es un eufemismo o una justificación para la represión. Más importante todavía es el hecho de que el tipo de “unidad” a la que se refieren Keohane y Nye es frecuentemente el *producto* del autoritarismo. Abreviar este hecho político empírico con la fórmula “unidad”, que tiene connotaciones positivas, equivale a esconderlo.

Como se ha observado, a diferencia del “sufrimiento” de los Estados, las dos expresiones lingüísticas recién analizadas no son propiamente falacias antropomorfas sino estado-céntricas. La falacia estado-céntrica está asociada a la antropomorfa, siendo quizá más generalizada y relevante que ésta. Ambas emergen directamente de la ficción del estado-persona y del carácter no problemático adjudicado al Estado por la teoría convencional de relaciones internacionales. El mismo tipo de falacia estado-céntrica está presente en la siguiente afirmación de R. O. Keohane:

“Un actor con preferencias intensas respecto de un asunto puede estar dispuesto a usar más recursos para alcanzar una alta probabilidad de un resultado favorable que un actor con más recursos pero con (preferencias) de menor intensidad.”⁹²

Una vez más, la expresión “preferencias intensas” esconde hechos estructurales y políticos que con frecuencia no son agradables, pero que se revisten de una apariencia atractiva. No existe propiamente una metáfora antropomorfa en este párrafo, pero las consecuencias son las mismas, y el origen de la falacia reside también en la ficción del estado-persona.

Debe subrayarse que los de arriba no son deslices accidentales, sino el lenguaje convencional de la disciplina, presente en forma recurrente en la bibliografía. John C. Garnett, por ejemplo, nos dice que “aunque B puede ser más débil que A, puede tener más determinación (...), lo que puede hacerlo más poderoso en términos políticos”.⁹³ Esta “determinación” es aun otro eufemismo que frecuentemente esconde hechos desagradables.

Se podrían citar ejemplos interminablemente, de todos los idiomas. Este lenguaje ilustra la medida en que casi toda la disciplina es presa de una trampa lingüística con consecuencias prácticas e ideológicas. Por cierto, la gente (incluyendo académicos y especialistas de la disciplina) raramente se detiene a pensar respecto de qué es lo que “la fuerte determinación de un país” realmente significa, y sienten admiración por la “disposición a sufrir” de un Estado, sin comprender que esto es frecuentemente producto del autoritarismo, y que sus consecuencias pueden ser muy costosas en términos humanos.

Es así como, durante la década de 1990, importantes latinoamericanistas norteamericanos me dijeron que lamentaban que la Argentina hubiera “cedido” frente a Gran Bretaña, restableciendo relaciones a pesar de la disputa por Malvinas. En sus mentes, estos dos Estados son entidades antropomorfas. Por una cuestión de principios asociados a la imagen de David y Goliat,

⁹² Keohane, R. O., “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en R.O. Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, p. 186.

⁹³ Garnett, J. C., “States, State-Centric Perspectives and Interdependence Theory”, en Baylis, J. y Rengger, N. J. (comp.), *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*, Oxford: The Clarendon Press, p. 76.

muchos académicos se pusieron del lado del más débil, generosamente, pero no se detuvieron a pensar sobre las consecuencias de una continuación de la tensión en el Atlántico Sur en términos (por ejemplo) del índice de riesgo-país de la Argentina, de las oportunidades para la inversión y el desarrollo socioeconómico, ni de las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea, todas las cuales afectaron el estándar de vida del ciudadano común.

Peor aún: como consecuencia de estos costes externos innecesarios e inconducentes, los ciudadanos pobres padecieron más que los ricos. No obstante, intuitivamente, estos académicos hubieran preferido una “mayor disposición a sufrir”, porque en lo que a las relaciones interestatales se refiere, sus mentalidades están orientadas hacia el estado-centrismo. No comprenden que eso contradice sus valores políticos, que se suponen liberal-democráticos y humanitarios, porque son prisioneros del lenguaje y de su cultura de metáforas.

Si intelectuales del Primer Mundo caen en esta trampa mental frente a contextos que para ellos son extranjeros, es innecesario decir que, en el interior de las sociedades del Tercer Mundo, los gobiernos frecuentemente hacen uso de antropomorfismos para movilizar a las masas, y que la gente común (al igual que los intelectuales) es frecuentemente engañada por las implicancias programáticas de razonamientos distorsionados por las falacias antropomorfa y estado-céntrica. Por cierto, la mentalidad gobierno-céntrica o estado-céntrica es tan hegemónica que, cuando un funcionario del gobierno hace uso de metáforas antropomorfas para generar emociones funcionales a su política, generalmente no comprende exactamente qué es lo que está haciendo o donde está la trampa.

Obviamente, estos fenómenos ideológicos ayudan a legitimar el Estado (independientemente de si es democrático o autoritario), y son funcionales para los intereses de las elites en sus manipulaciones de las masas. Se trata de mecanismos que contribuyen a engendrar emociones que están al servicio de intereses supuestamente “nacionales”, pero que con frecuencia no son más que estrechos intereses de elite.

La crítica del estado-centrismo realizada por Richard K. Ashley

Es interesante observar que nuestro razonamiento respecto del estado-centrismo converge con el de un exponente de la teoría crítica neo-marxista como Richard K. Ashley. El hecho es digno de ser consignado porque los presupuestos liberal-democráticos en que se basa el realismo periférico son explícitamente rechazados por Ashley. No obstante, la diferencia en las premisas de partida no interfiere con la identificación de la grave contradicción lógica en que caen tanto los teóricos realistas como los progresistas “liberales”.

El ejercicio de Ashley es interesante porque sirve como corroboración. Criticando el utilitarismo y el contractualismo (que yo no critico), Ashley nos dice con razón que estas doctrinas contradicen los cimientos “estatistas” de la teoría neorrealista de las relaciones internacionales:⁹⁴

“A pesar de su estatismo, el neorrealismo no puede producir una teoría del Estado capaz de satisfacer las premisas del estado-como-actor de su teoría de relaciones internacionales. Por el contrario, al adoptar una teoría utilitaria de la acción, del orden y del cambio, los neorrealistas implícitamente desmienten su *idée fixe*, esto es, el ideal del estado-como-actor sobre el cual se basan sus distinciones entre ‘niveles’ y toda su teoría de relaciones internacionales.”⁹⁵

Y la magnitud de esta convergencia es aún mayor cuando Ashley afirma:

“La historia del pensamiento utilitario es, después de todo, en gran medida la historia de la *oposición* filosófica al concepto ‘personalista’ del Estado requerido por la teoría de la política internacional”.⁹⁶

Por cierto, la historia de la filosofía política en que está basada la democracia liberal es el opuesto directo de las implicancias normativas y programáticas que emergen tanto del estatismo de la

⁹⁴ Ashley, R. K., “The Poverty of Neorealism”, en R. O. Keohane, *op. cit.*, 1986, p. 227.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 279.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 280.

teoría convencional de relaciones internacionales como de la misma falacia antropomorfa. No obstante, a pesar de esta tradición filosófica, los intereses generados en torno del Estado, y la necesidad de legitimarlo de cara al sistema interestatal, han conspirado para hacer muy difícil la identificación de estas contradicciones.

Sin embargo, es probable que (revirtiendo la tendencia) estos fenómenos se hayan vuelto más fáciles de identificar y de desmitificar en años recientes, es decir, en un momento de globalización en que el estado-nación está, en cierta medida, en crisis. Parafraseando a Robert W. Cox, la falacia antropomorfa corresponde a una estructura hegemónica del mundo dividido en Estados. En alguna medida y por un cúmulo de razones, el actual orden mundial, que aún está dividido en Estados, ha evolucionado hacia una estructura no-hegemónica. Por ello, cuando se desarrollaba el realismo periférico, como también en el presente, la administración de las relaciones de poder era (y es) más fácil de desenmascarar y más difícil de esconder.

En otros términos, se ha vuelto más factible identificar las contradicciones generadas por ideologías cuya función ha sido la legitimación del estado-nación, y se ha hecho más fácil identificar trampas lingüísticas y mecanismos mentales como la falacia antropomorfa, que son contradictorios con políticas exteriores basadas en una auténtica y honesta (aunque inevitablemente defectuosa) racionalidad ciudadano-céntrica, basada en axiomas contractualistas.

No obstante, en el Tercer Mundo, donde los Estados son con frecuencia débiles, y específicamente en América latina, donde los Estados son quizá más artificiales que en algunas otras regiones, y donde la “nacionalidad” es más un mito que una realidad, la falacia antropomorfa es aún de gran funcionalidad para algunas clases gobernantes como instrumento para la movilización de lealtades. Basta con analizar el discurso de Hugo Chávez para comprobar que sigue teniendo vigencia, afectando con frecuencia sus políticas exteriores y de defensa, y contribuyendo a alejar a éstas de una racionalidad ciudadano-céntrica.

Implicancias normativas de la falacia antropomorfa

En todas las sociedades encontramos, en ciertas circunstancias, llamados a políticas exteriores basadas en el “honor”, “orgullo”,

“dignidad” o “gloria” nacionales. Como se dijo reiteradamente, conceptos como estos se vinculan a valores emocionales que están relacionados con el sistema nervioso de un individuo. Uno no *tiene* honor, uno *siente* honor. Un individuo puede albergar sentimientos de honor, orgullo, dignidad o gloria, pero una entidad colectiva que no está provista de un sistema nervioso propio no puede sentir nada. No existe tal cosa como el honor “nacional”; en el mejor de los casos, existe la suma de los “hombres” de los individuos que constituyen una “nación” o (más precisamente) un país.

Un país o un Estado puede, por supuesto, tener una “imagen”, una “reputación”, cierta “credibilidad”, y muchas otras características que, empíricamente, describen percepciones generadas en el extranjero respecto de su confiabilidad. La diferencia entre estos conceptos y otros como el “honor” es que estos últimos no sólo son antropomorfos, sino que además movilizan emociones. En la mayoría de los casos, son conceptos que no se computan racionalmente en el proceso de toma de decisiones, excepto en términos de su capacidad de convocatoria. Superados los tiempos de la caballería andante, los estadistas generalmente no llevan a cabo un cálculo de costes-beneficios para estimar el honor al que se hará acreedor su país como consecuencia de una decisión. No piensan “voy a adoptar la política A porque nos enaltecerá, cubriéndonos de gloria”. Pero sí pueden pensar “la política B aumentará nuestra credibilidad”. A diferencia de “imagen” y “reputación”, el honor, la dignidad y la gloria sirven sólo para vender una opción política ante una ciudadanía de escaso nivel educativo.

La afirmación de que *no existe* tal cosa como el honor, la gloria o la dignidad nacionales puede no ser válida, por supuesto, si la premisa de partida acerca de la “nación” es organicista, como en el caso (entre otros) del modelo del *Volksgeist* alemán. Si una parte del axioma de que la Nación (escrita con mayúsculas) es un sujeto permanente de la historia y constituye un Todo orgánico, superior a la suma de sus partes, entonces todo lo dicho puede descartarse. Quizás éste sea el caso del Partido Comunista Chino.

Pero si uno no suscribe los valores políticos que históricamente han estado asociados con premisas organicistas, y desea evitar que estos valores se infiltren inadvertidamente en la matriz lógica de su pensamiento, entonces debe estar consciente de la falacia esencial de adscribir a una “nación” cualidades y sentimientos que son atribuibles a los individuos, pero no a los agregados de individuos.

Si se opta por rechazar las premisas organicistas, se debe reconocer que el sacrificio de los valores materiales necesarios para el *modus vivendi* de un pueblo, en aras de los valores emocionales emergentes de políticas exteriores basadas en cuestiones simbólicas como el “orgullo” o la “grandeza” nacional, es:

1. *Consumista*, porque tales políticas conducen (por ejemplo) a compras de armas que se adquieren a expensas del gasto social o de proyectos de desarrollo, engendrando más pobreza y (a veces) menos poder para el futuro. En el caso de un Estado periférico pobre, las emociones nacionalistas de hoy representan la subordinación aumentada de mañana.

2. Esencialmente *elitista*, porque:

a. *La distribución de valores emocionales generalmente es desigual*. Por ejemplo, hasta que lo mataron, Gadaffi probablemente haya disfrutado más de sus desafíos a las grandes potencias que el libio medio.

b. Además, *la distribución de los sacrificios materiales involucrados en tales políticas también tenderá a ser desigual*. Por cierto, como nadie puede ser alimentado con dignidad, el modesto beneficio obtenido por los sectores más pobres de la sociedad, gracias (por ejemplo) a la expansión del comercio, tenderá a ser más importante que la también modesta cuota de orgullo nacionalista de que gozarán, como resultado de una política exterior que sacrifique valores materiales en aras de la dignidad.

En realidad, las políticas que sacrifican valores materiales en aras de objetivos simbólicos son el tipo más sofisticado de explotación de clase. Es un tipo de elitismo que es propio de elites tanto de la izquierda como de la derecha, bajo todo género de sistema social y económico.

Conclusiones

La falacia antropomorfa es un tipo de falacia estado-céntrica, definida aquí como una “metáfora organicista activante”. Debido al consumismo y elitismo que traen consigo, las políticas que se anclan en este tipo de metáfora son menos justificables cuanto más pobre

sea un país. Por tal motivo, aunque su vigencia es universal, el estudio de esta falacia resulta más significativo desde el punto de vista de la periferia del sistema-mundial. No sólo es importante para el desarrollo de un realismo periférico, sino que, históricamente, fue uno de los puntos de partida en la formulación de la teoría.

Por otra parte, pese a que sus consecuencias son más costosas en el Tercer Mundo, la apelación a estas metáforas es mucho más frecuente allí que en el Occidente industrializado. Esto probablemente se deba a las estructuras internas más desiguales y autoritarias de muchos de los países menos desarrollados de la periferia.

Más precisamente, es en los “Estados rebeldes” de nuestra clasificación del Capítulo 1 donde, con mayor frecuencia, se adoptan políticas extremas que obligan a la gente común a grandes sacrificios materiales. Algunas de las rebeliones protagonizadas por estos Estados se apoyan en metáforas organicistas.

Por cierto, en un sistema interestatal en el que, a diferencia de lo postulado por Waltz, los Estados tienen funciones que los diferencian entre sí, dividiéndose entre aquellos que mandan y aquellos que obedecen, los que no acatan el orden son quienes, de manera más radical, apelan a estas metáforas. Su objetivo al hacerlo es encender las emociones de la población, movilizándola a favor de las orientaciones del Estado.

Estas políticas de los Estados rebeldes son muy costosas para sus propias poblaciones. En tiempos recientes, han conducido a la autodestrucción del Irak de Saddam Hussein y de la Libia de Gadafi. En tales lides, las metáforas organicistas activantes constituyen un poderoso mecanismo para la explotación de emociones populares por parte de dirigencias radicalizadas. Por eso, para un realismo periférico es pertinente identificar y analizar el fenómeno.

En América latina, los mejores ejemplos actuales de la falacia antropomorfa provienen de Venezuela, y se asemejan mucho a lo que disparó mi interés en el tema en la Argentina de 1984. Por ejemplo, un titular del periódico *El Nacionalista* del 16 de junio de 2008 anunciaba: “Venezuela se negó a seguir de rodillas ante las pretensiones del gobierno norteamericano”. Algunas semanas antes, el 8 de mayo, el presidente Hugo Chávez había dicho que “Venezuela no se quedará de brazos cruzados” mientras Bolivia es conducida a la desintegración territorial por fuerzas imperialistas.

La imagen de Venezuela cruzada de brazos evoca la pereza y la negligencia, a la vez que la imagen del país arrodillado resulta humillante. Ambas generan indignación, junto con la pulsión de “enderezar” las cosas. Así, el caudillo caribeño seduce a sus rebaños como quien encanta a una serpiente.

Quizás muchas veces sus políticas sean razonables. Pero eso no es lo relevante. Lo significativo es que Chávez sabe explotar un arma lingüística poderosa para someter a su gente, y que hasta el advenimiento del realismo periférico, los especialistas en relaciones internacionales no sólo no estaban conscientes del problema, sino que contribuían a agravarlo. Muy posteriormente a la publicación de nuestras principales obras, en 2004, Alexander Wendt intentó apropiarse, ilegítimamente, de nuestro aporte.⁹⁷

⁹⁷ Véase nuestra nota 38.

CAPÍTULO 3

La tentación de la confrontación: un emergente de la cultura, la estructura social, y las teorías importadas acríticamente

Introducción - Un comentario epistemológico

En el capítulo anterior vimos no sólo que en el estudio de las relaciones internacionales somos prisioneros del lenguaje en mayor medida que en otras disciplinas, sino también que esto es más evidente desde la periferia que desde el centro del sistema-mundial. En este capítulo y en el próximo partiremos del estudio de un caso específico, el de la Argentina, para explorar el nodo en que se bifurcan los senderos del realismo clásico y el realismo periférico.

Antes, sin embargo, se amerita una reflexión epistemológica. Las relaciones internacionales son más fáciles de modelizar desde el centro, debido a que el mayor poder de los Estados centrales les otorga más libertad de maniobra frente a otros Estados, sin la urgencia inmediata de contemplar los vínculos causales entre su propio poder, su propia economía y su propia sociedad política.

Por cierto, no hay campo de estudio de mayor nivel de agregación que el de las relaciones internacionales. Es muy difícil estudiar cadenas de causas y efectos relativas a las interacciones entre Estados, porque éstos son complejísimo agregados de instituciones, fuerzas sociales, fenómenos económicos e individuos, a la vez que los individuos son aún más enmarañados agregados de fenómenos psicológicos y biológicos, a los que subyacen agregados incluso más complejos de interacciones físicas de orden orgánico, molecular y atómico.

Gran parte del discurso sobre las relaciones internacionales se basa en un *bypass* de esta complejidad: la falaz analogía doméstica, que supone que el Estado es, al sistema interestatal, lo que el individuo es al Estado. Como sugerimos en el Capítulo 1, semejante simplificación puede tener cierto limitado sentido desde la

perspectiva del mandatario más poderoso de la Tierra, que ordena la circulación de sus portaaviones por los mares del mundo, poniendo en jaque a otros Estados sin la necesidad inmediata de pensar en los factores económicos que hacen posibles esos desplazamientos. Pero no tiene ningún sentido desde la perspectiva de un país como Argentina, cuyas municiones de fusil no alcanzarían para librar una guerra de pocas horas con Paraguay. Las interacciones de Estados Unidos o China frente al mundo se prestan más a una modelización (siempre sobre-simplificada y engañosa) que las de Argentina o Italia. En otras palabras, metodológicamente, en el caso de un país poderoso, la ficción de que el Estado es un “actor” resulta un poco más útil, y distorsiona la realidad un poco menos, que en el caso de un país débil.

Una ciencia social norteamericana con sesgo norteamericano

Tal vez sea por eso que la “teoría de las relaciones internacionales” nació en Estados Unidos. Desde la periferia, esta falsa ciencia no se hubiera engendrado, porque allí el carácter falaz de la concepción del Estado como “actor” es demasiado evidente. Este origen histórico norteamericano del estudio pretendidamente científico de las relaciones internacionales fue señalado, quizá por primera vez, por Stanley Hoffmann, en un artículo publicado en 1977, donde llamó a las relaciones internacionales “una ciencia social (norte)americana.”⁹⁸ Similarmente, en 1981 Robert Gilpin escribió sobre “el sesgo occidental en el estudio de nuestras relaciones internacionales”.⁹⁹

Ambos se referían, por supuesto, a la disciplina positivista, y no al más amplio género de la ensayística sobre la política mundial. Sus diagnósticos respecto de los orígenes nacionales de la disciplina como campo de investigación científico-social, y sobre las causas

⁹⁸ Hoffmann, S., “International Relations: An American Social Science”, Daedalus, verano de 1977, más tarde reimpresso en S. Hoffmann, *Janus and Minerva*, Boulder, Westview, 1987, Capítulo 1. Hay edición en castellano de GEL, Buenos Aires, 1991.

⁹⁹ Gilpin, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 35-36.

del papel predominante de la academia norteamericana en su desarrollo, dieron plenamente en el blanco.

Existían varios motivos por los cuales era casi inevitable que estas teorías de relaciones internacionales desarrolladas en el mundo angloamericano tuvieran un sesgo propio del carácter central de los Estados donde fueron acuñadas. Hoffmann mismo reconoció que cuando, hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, el campo se desarrolló como una disciplina científico-social positivista, se tenía la sensación de que estudiar la política exterior de Estados Unidos era el equivalente de estudiar el sistema interestatal, y que el análisis de dicho sistema sólo podía conducir al estudio del papel norteamericano en el mismo. Era comprensible: en 1945, Estados Unidos producía el 50% del producto mundial y era el único país con la bomba atómica.

Hoffmann percibió correctamente que los europeos continentales estaban menos inclinados al desarrollo de una tal ciencia social, en la que los protagonismos de sus propios Estados y naciones serían relativamente menores. Sus países carecían del poder necesario para moldear los acontecimientos mundiales. Por lo tanto, sus élites políticas se concentraron en lo que ocurría en sus propios países, y sus intelectuales tuvieron menos motivaciones que sus colegas norteamericanos para contribuir al desarrollo de este nuevo campo, más allá de sus numerosas contribuciones a la ensayística sobre la política internacional.¹⁰⁰ Esta realidad se modificó muy lentamente, a medida que, con el pasar de las décadas, fue surgiendo una cierta multipolaridad en la estructura del orden mundial.

Si tal era el caso de países de Europa occidental convencionalmente considerados como parte del “centro” del sistema-mundial, con mayor razón lo sería el de los países latinoamericanos, asiáticos y africanos. Pasaron décadas antes de que se desarrollara una teoría adaptada a las realidades de la periferia, y no es casualidad que eso haya ocurrido en la Argentina, después de la autodestructiva Guerra de Malvinas de 1982.

Pero el desarrollo de un realismo periférico era una necesidad imperiosa. Hoffmann, Gilpin y otros como ellos no percibieron que, más allá de cuán comprensibles fueran las causas del predominio angloamericano en la teoría de las relaciones internacionales, su

¹⁰⁰ Hoffmann, S., *Janus y Minerva*, GEL, Buenos Aires, 1991, p. 25.

importación acrítica por parte del Tercer Mundo a veces produce daño.

Por cierto, en la década del '80, la evidencia generada por estudios historiográficos sobre las relaciones entre Argentina y las grandes potencias occidentales sugería claramente que el carácter parroquial de la teoría de las relaciones internacionales de origen angloamericano podía conducir a algunos Estados periféricos por caminos equivocados. Esos trabajos históricos, basados en documentación otrora secreta de los archivos norteamericanos y británicos, demostraron la extrema vulnerabilidad argentina a las sanciones estadounidenses,¹⁰¹ hecho que contrastaba fuertemente con la gran sobreestimación del “margen de maniobra” de los Estados periféricos, típica de muchas lecturas de las teorías angloamericanas.

La falacia de que los costes del poderoso equivalen a la “libertad” del débil

Entre varios ejemplos, tanto el concepto waltziano de “anarquía” (y su correlato sobre la equivalencia funcional de los Estados), como la premisa morgenthauiana acerca de “la autonomía de la esfera política”, tratados en el Capítulo 1, acarrearán la tentación de exagerar las posibilidades geopolíticas de los Estados débiles. Y las bienintencionadas teorías interdependentistas e institucionalistas (también llamadas “liberales”), al estilo de la plasmada por Joseph Nye y Robert Keohane,¹⁰² contribuían a una sobrestimación de los costes, para las grandes potencias, de sancionar a Estados del Tercer Mundo.

Por cierto, por un camino opuesto, los progresistas desembocaron en el mismo resultado que los halcones. Ambos sobrestimaron el “margen de maniobra” de los Estados débiles. Los halcones realistas adjudicaban un lugar de paridad a todos los Estados, en términos de sus funciones en el sistema interestatal: “Nadie tiene el derecho de mandar, nadie tiene la obligación de obedecer”. Era el mito de la soberanía disfrazado de ciencia.

Y los liberales interdependentistas advertían: “Atención, que cuando imponemos sanciones a los débiles para hacernos obedecer, casi siempre fracasamos. Las sanciones ya no funcionan como instrumento de poder. Más aún, debemos redefinir el poder. Ya no sirve medirlo en términos de recursos, sino en términos de nuestra capacidad para imponer resultados.”

Desde el incipiente realismo periférico, se percibió que el de esos “liberales” era el mundo al revés. En vez de poner el énfasis en los costes, para los Estados periféricos, de rebelarse contra el orden establecido por los poderosos forjadores de normas, Keohane y Nye enfatizaron los costes, para los Estados centrales, de sancionar a los periféricos.

Si su propósito era asesorar a los gobernantes de los Estados fuertes, quizá las admoniciones de los “liberales” fueran razonables. No obstante, los estudios historiográficos desarrollados en la Argentina sugerían que lo más relevante es que los costes, para los débiles, de hacer fracasar las sanciones de los Estados fuertes, suelen ser más altos que los costes, para los fuertes, del fracaso de sus propias sanciones.

Bajando al caso de un ejemplo: tuvieran o no éxito en términos de los objetivos que se proponían, las sanciones norteamericanas contra la Argentina durante la década del '40 fueron extremadamente costosas para el país sudamericano. Desde la perspectiva periférica, la frecuencia del éxito norteamericano en obtener lo que se proponían con sus sanciones no era tan relevante. Lo verdaderamente importante era cuánto le costaba al país periférico hacer fracasar a Estados Unidos.¹⁰³

Y es así que, aunque Keohane y Nye jamás se lo propusieron, el mayor logro de su famoso libro fue demostrar, por vía indirecta, la imperiosa necesidad de desarrollar un “realismo periférico”. Por cierto, es una gran paradoja que las erróneas percepciones generadas por ambos paradigmas, el realista y el liberal, hayan contribuido a que algunos países del Tercer Mundo pusieran en práctica políticas más agresivas de lo que hubiera convenido tanto a los intereses de sus ciudadanos como a los de sus Estados. El fenómeno se vio potenciado porque éstas son teorías que resultan casi irresistibles para algunos docentes, periodistas y funcionarios, ya que vienen acompañadas de todo el prestigio de grandes

¹⁰¹ Véanse nuestro Apéndice 1 y su nota 5 (de final de capítulo).

¹⁰² Keohane, R. O. y Nye, J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Co., Boston, 1977. Hay edición de GEL en castellano.

¹⁰³ Véase nuestro Apéndice 3.

instituciones académicas neoimperiales, como Harvard, Yale, Princeton, Chicago, Oxford o Cambridge. Curiosamente, lo mismo había ocurrido, en un período anterior, con la escuela geopolítica alemana, desacreditada y estigmatizada por la Segunda Guerra Mundial.

Un típico ejemplo de la tendencia a sobrestimar el “margen de maniobra” periférico, frente a las grandes potencias, es el de la política argentina respecto de las Islas Malvinas durante la presidencia democrática de Raúl Alfonsín (1983-89). Según explicó Dante Caputo (el agudo ideólogo que fuera ministro de Relaciones Exteriores durante ese período):

Había que lograr una constante tensión exterior sobre el tema Malvinas. Para nosotros, el único método (por cierto de largo plazo) para lograr este objetivo era mantener presentes los costos internacionales para el Reino Unido de la ocupación. Si esos costos disminuían, si esos costos se hacían nulos, casi nulos, la intervención o la presencia de la ocupación británica se mantendría permanentemente.¹⁰⁴

La consecuencia de esta actitud fue que, sin medir los costes para la Argentina, e invocando el hecho de que los británicos rehusaban incluir el tema de la soberanía de las Islas en la agenda bilateral, el gobierno de Alfonsín rehusó declarar el cese de hostilidades, mantuvo al país sin relaciones diplomáticas con el Reino Unido durante los casi seis años de su gestión, hostilizó a los británicos en casi todos los foros multilaterales en que participaba la Argentina, y en 1986 intentó llevar a los soviéticos a pescar en aguas de Malvinas con permiso argentino.¹⁰⁵ Los costes de entorpecer las relaciones con Europa y los Estados Unidos no se contabilizaban en los razonamientos conducentes a tales políticas.

¹⁰⁴ Transcripción de María Oliva, “Toma de decisiones en política exterior argentina sobre Malvinas durante el gobierno de Alfonsín” (Tesis de Maestría, FLACSO/Buenos Aires, 1991). Este ejemplo está citado en C. Escudé, *Realismo Periférico*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992, cap. 2, pp. 88-89.

¹⁰⁵ Véase C. Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano 1986, pp. 258-263, y “Fundamentos para un replanteo de la estrategia argentina respecto de Malvinas”, en *América Latina/Internacional* (FLACSO, Buenos Aires), Vol. 9 (33), junio-agosto de 1992, pp. 513-519.

Sólo contaban los supuestos costes británicos. Nadie pensó jamás que el Reino Unido podía darse el lujo de pagar costes mucho más altos que la Argentina.

Que un intelectual como Caputo incurriera en estos errores no era demasiado sorprendente, sin embargo, si desde las torres de marfil de la academia norteamericana se proclamaba que todos los Estados tienen las mismas funciones en el sistema interestatal, ignorándose el hecho de que, lamentablemente, algunos tienen el poder necesario para contribuir a forjar las normas formales e informales del sistema, y otros no.

Esta ficción presuntamente científica facilitaba el salto hacia un fenómeno que, en mi libro *Realismo Periférico* (1992), fue bautizado como “la falacia de que los costes del poderoso equivalen a la ‘libertad’ del débil”. Esta matriz de pensamiento supone que el poderoso es un actor complejo que está limitado por los costes de sus opciones, a la vez que el débil es tratado antropomórficamente, como si fuera un actor unitario racional: cuanto mayores los costes del poderoso, mayor la “libertad” del débil.

Aunque en la Argentina de la segunda década del siglo XXI parecemos haber superado este síndrome, sigue vigente en algunos otros Estados del Tercer Mundo, porque ni los teóricos occidentales ni los gobiernos de ninguna parte están política y culturalmente preparados para asumir públicamente las consecuencias políticas del célebre *dictum* de Tucídides, proclamado hace dos milenios y medio: “*Los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben.*”

Esta falencia universal parece surgir, en parte, de una actitud pudorosa respecto de la posibilidad de exponer crudamente las limitaciones que la vulnerabilidad y debilidad material impone a las políticas exteriores de los Estados periféricos. Pocos negarían la validez del famoso “diálogo melio” tucidideano, pero es mucho menor aún el número de quienes estarían dispuestos a endosar la opinión del ateniense con el sincero cinismo con que éste registró sus atemporales conclusiones.

En verdad, existe una evidente reluctancia no sólo de parte de diplomáticos, sino también de teóricos y académicos, a reconocer la desigualdad formal (e incluso jurídica) de los Estados. Sólo se acepta que entre ellos puede haber grandes diferencias de poder. Es casi como si los Estados fueran “personas” a quienes debemos evitar ofender (lo que no es extraño, ya que, como se sabe, el concepto de “personalidad del Estado” forma parte de la tradición del derecho

internacional). Por cierto, uno de los aportes más interesantes del realismo periférico a la reflexión sobre las relaciones internacionales, tratada en nuestro Capítulo 2, fue la identificación de la falacia antropomorfa en el discurso de las relaciones internacionales.

La resistencia de los académicos a registrar verdades que algunos pueden considerar ofensivas es una de las varias limitaciones que la matriz antropomorfa de nuestro discurso impone sobre el análisis científico de las relaciones internacionales. Y lo cierto es que la desigualdad *de facto* y *de jure* que caracteriza a los Estados es un hecho inevitable, cuya enunciación resulta “deshonrosa” para muchos en el Tercer Mundo. Por consiguiente, es comprensible que los políticos y diplomáticos se nieguen a reconocerla. Pero si ésta es la razón por la que se dicen falsedades o se omiten verdades, entonces no pretendamos que el estudio de las relaciones internacionales sea una ciencia social positivista. A lo sumo podrá ser una extensión erudita de la diplomacia.

El punto no carece de relevancia, ya que esta omisión, de parte de la mayoría de los teóricos angloamericanos, es una entre varias otras omisiones y fallas lógicas, todas las cuales convergen, como se dijo, en la percepción de que los Estados del Tercer Mundo poseen un margen de maniobra mayor que el que realmente tienen. Esto no es bueno, aunque más no sea porque facilita la adopción de políticas exteriores que pueden ser extremadamente costosas para las ciudadanía de estos Estados, y que en ocasiones también son peligrosas para el mundo.

Gramsci, Cox, y el complejo Estado/sociedad civil

Pero el exceso de confrontaciones por parte de algunos países periféricos no sólo es atribuible a la mala teoría que se vende en el mercado de las ideas de las grandes universidades del centro del mundo. Como se afirmó en el Capítulo 2, en cierta medida, algunos gobiernos de Estados débiles tienden a ser insensibles a sus costes externos (especialmente los que impactan sobre el bienestar de su propia población) porque tienden a ser menos democráticos que los Estados occidentales fuertes.

Esto implica que, para comprender algunas políticas exteriores desestabilizadoras de Estados relativamente débiles del Tercer Mundo, uno debe evitar el modelo del estado-como-actor, acudiendo

a un concepto teórico de inspiración gramsciana que permite superarlo: el “complejo Estado/sociedad civil”, tal como lo concibió el norteamericano Robert W. Cox.¹⁰⁶ Ésta es la verdadera unidad de nivel-país involucrada en las relaciones inter-“nacionales”. No se puede comprender el largo plazo de las políticas exteriores sin estudiar las sociedades productoras de dichas políticas: no alcanza con el análisis sistémico típico de las teorías de relaciones internacionales.

Esto es cierto tanto respecto del centro como de la periferia, pero es quizá más evidente desde una perspectiva periférica, ya que políticas exteriores excéntricas, que con frecuencia son extremadamente costosas para los ciudadanos o sujetos del Estado que las implementa, son allí más frecuentes. Piénsese, una vez más, en Argentina cuando invadió las Islas Malvinas, en el Irak de Saddam Hussein, en el Irán de los ayatolas, o en la Corea del Norte de sucesivos “líderes supremos”. El fracaso en reconocer la relevancia del concepto de Cox, y la consecuente adopción de un modelo simplificado del “estado-como-actor” es, en mi opinión, una de varias fallas básicas de las corrientes centrales de la teoría de las relaciones internacionales. Éstas se contentan con explicar regularidades obvias pero irrelevantes, en vez de intentar desentrañar lo que es más relevante pero menos previsible. Retomando el ejemplo de nuestro Capítulo 1, en 1990 el neorealismo de Waltz explicaba satisfactoriamente por qué Arabia Saudí no intentaba anexionar a Kuwait, pero no llegaba a plantearse siquiera la posibilidad de que Irak anexe a Kuwait, como de hecho ocurrió. Las regularidades que explica la teoría son las más frecuentes, pero lo relevante para la historia mundial es el hecho aberrante e infrecuente.

Por otra parte, el carácter problemático del Estado se torna obvio cuando uno considera el cliché de la teoría realista, que supone que el objetivo primordial del Estado genérico consiste en su búsqueda de poder (y/o “seguridad”) en el sistema interestatal. Esta es una verdad-a-medias, a la vez que una imprecisión conceptual. Es una media verdad, en tanto los Estados:

¹⁰⁶ Cox, R. W., “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en R. O. Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, p. 216. Ver también R. W. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, Nueva York, 1987.

1) A veces buscan primariamente poder (y/o “seguridad”) en el sistema interestatal (por ej., Estados Unidos, Rusia, Irán, Corea del Norte),

2) a veces lo que buscan primariamente es consolidar sus estructuras de poder internas, y usan la política exterior con este fin (por ej., la Argentina cuando invadió las Islas Malvinas),

3) a veces tienen como objetivo primordial asegurar el bienestar ciudadano, y usan la política exterior para apuntalar este objetivo (por ej., Canadá, Australia, los países escandinavos),

4) a veces usan la política exterior con fines ideológicos y/o religiosos (por ej., Irán), y

5) con frecuencia fluctúan entre estos objetivos alternativos y extremos, en un complejo proceso de toma de decisiones que está condicionado por muchos factores (por ej., Francia, el Reino Unido, Brasil).¹⁰⁷

Y es una imprecisión conceptual, porque no son verdaderamente los Estados quienes buscan poder, sino las elites que los dominan. Las elites buscan poder tanto en el orden interno como en el sistema interestatal, y a veces logran imponer esta búsqueda sobre los Estados y las sociedades que dominan parcialmente, mientras que, en otras instancias, la sociedad civil logra imponer límites a la búsqueda de poder de una elite, y las políticas del Estado (incluyendo sus políticas exteriores) se orientan más hacia el bienestar.

Aquí se vuelve claro, una vez más, que la unidad de análisis más apropiada es el complejo Estado/sociedad civil. Los Estados tienen diversos tipos de relaciones con sus respectivas sociedades,

¹⁰⁷ Pocos teóricos, sean o no de la escuela realista, cuestionarían la existencia de estos objetivos estatales alternativos, y algunos de ellos harían incluso afirmaciones similares a la del texto, como en el caso de R. Gilpin, que nos dice que “a lo largo de la historia, los Estados y las elites gobernantes han perseguido una amplia gama de objetivos políticos, económicos e ideológicos” (*op. cit.*, p. 22). Sin embargo, los realistas desarrollan su pensamiento de tal manera, que a pesar de tales afirmaciones, los objetivos político-militares terminan teniendo una primacía en la estructura lógica de sus teorías. De tal modo Gilpin, que llega tan lejos como reconocer que no existe tal cosa como una jerarquía de los objetivos de los Estados, y que “las sociedades raramente, si en momento alguno, eligen (entre) cañones o mantequilla” (p. 19), termina sosteniendo de una manera flagrantemente contradictoria que los únicos “intereses vitales” de los Estados son aquellos que están relacionados con el éxito en la guerra (p. 25). Finalmente, al cerrar el acápite en cuestión, Gilpin endosa a Ralph Hawtrey en lo que es casi una metafísica de la guerra: “El único fin suficientemente vital como para justificar la guerra es aquel que emerge de la posibilidad de guerra” (p. 25).

y las elites que controlan a los Estados tienen diversos grados de control sobre ellos. Además, las relaciones entre las elites y sus Estados no son estáticas, sino que se modifican dialécticamente. Antonio Gramsci, maestro de Robert Cox, entendió estos procesos mucho mejor que los principales teóricos angloamericanos de relaciones internacionales.

La falaz premisa realista que supone que el objetivo principal del Estado genérico, en el sistema interestatal, es la búsqueda de poder (y/o “seguridad”), es más grave para los Estados de la periferia que para las grandes potencias, ya que la normatividad emergente de esa premisa puede ser más nociva en la periferia (debido a los costes de una política de poder desde la relativa ausencia de poder). La premisa ideológica de que el objetivo primordial del Estado genérico es la búsqueda de poder/seguridad simplemente le hace el juego a elites hambrientas de poder, y es altamente funcional para muchos intereses establecidos. Por lo pronto, genera un estado de ánimo que tiende a obsesionarse con la seguridad. Por supuesto que puede argüirse que la seguridad frente a las agresiones potenciales de otros Estados es, en alguna medida, una dimensión del bienestar ciudadano. No obstante, es evidente que la cantidad de “seguridad” que un Estado específico procurará será mayor si su objetivo primordial es la maximización de su poder en el sistema interestatal, que si su principal objetivo es el bienestar ciudadano.

Esta diferencia axiológica en el comportamiento de los Estados queda encubierta, si suponemos (como lo hace explícitamente Waltz) que la principal función del Estado genérico es buscar seguridad. Y de este modo, indeseables premisas filosóficas se infiltran inadvertidamente en el análisis teórico.

Por otra parte, en tanto estas premisas están contrapuestas a los presupuestos asociados a la democracia liberal acerca de la primacía del ciudadano-soberano, estas teorizaciones están contaminadas por un sesgo autoritario, incluso sin saberlo sus autores. El sacrificio del bienestar ciudadano se da por supuesto en forma inadvertida. No se comprende siquiera remotamente que lo que “tiene sentido” cuando se da por supuesto este sacrificio, deja de “tener sentido” si el bienestar ciudadano reina supremo como prioridad del Estado.

Tampoco se comprende que, para poder decir que una política “tiene sentido” o es “racional”, antes debe enunciarse explícitamente cuál es el sujeto (ciudadanía, Estado, elite, etc.) al que esa política pretende servir. Éstas son apenas algunas de las varias maneras

en que premisas valorativas se infiltran, inadvertidamente, en un campo que pretende ser “científico” y avalorativo, y éste es un *leit motiv* recurrente del realismo periférico.

Conclusiones

Del análisis previo emergen dos conclusiones emblemáticas del RP, tal como fue acuñado en la Argentina durante las décadas del '80 y el '90. La primera es que el estudio de las relaciones internacionales, aunque útil y necesario, no puede ser cabalmente una “ciencia” en el sentido que el positivismo le dio a este vocablo. Si para manejarnos dentro de la matriz del pensamiento científico, intentamos evitar la introducción de valores en el análisis, éstos se filtran inadvertidamente, y el resultado es una ideología que enmascara intereses sectoriales inconfesos. Y si para evitar este perverso resultado, ponemos nuestros valores sobre la mesa, como lo hace el RP, entonces no tenemos una ciencia sino una disciplina más noble: una filosofía de las relaciones internacionales.

La segunda conclusión es que el análisis de algunos capítulos clave de la historia de la política exterior argentina demuestra que los valores que, inadvertidamente, penetraron en el pensamiento sobre las relaciones internacionales, en parte como consecuencia de la importación acrítica de estas teorías, alentaron una cuota mayor de confrontaciones que la que ese país periférico podía soportar, sin un grave detrimento del poder de su Estado y el bienestar de su gente.

Por cierto, la importación de teorías como las de Keohane y Nye, Waltz, Morgenthau y Krasner, entre otros, potenciadas por la cultura política argentina, condujo a un nacionalismo de medios anclado en valores simbólicos, que es opuesto al nacionalismo de fines (que aspira a logros tangibles). Como consecuencia, se alentó la instrumentación de políticas de poder sin poder, que resultaron autodestructivas. Hay buenos motivos para suponer que un estudio de políticas autodestructivas de otros países de la periferia subdesarrollada (el “Tercer Mundo”) arrojaría resultados similares.

Como se verá, las reflexiones sobre la autonomía que presentaremos en el Capítulo 4, también centrales para el RP, convergen con estas conclusiones y son complementarias de las mismas.

CAPÍTULO 4

Normatividad, centro y periferia: una teoría de la autonomía nacional

La definición de “autonomía”

La vigencia de “la falacia de que los costes del poderoso equivalen a la ‘libertad’ del débil” en el discurso periférico sobre las relaciones internacionales, analizada en el capítulo anterior, fue posibilitada por la confluencia de dos factores complementarios. El primero es de orden cultural y tiene que ver con cierto tipo de nacionalismo, muy estudiado en la Argentina en los tiempos en que se desarrollaba el realismo periférico.¹⁰⁸ Y el segundo tiene que ver con una deficiente definición de “autonomía”, un concepto que era de enorme vigencia en la cultura académica y política de la América latina de entonces, y en gran medida lo sigue siendo.

Por cierto, en el Capítulo 2 del libro *Realismo Periférico* se muestra que el concepto de “autonomía” estaba muy pobremente desarrollado.

¹⁰⁸ Véase C. Escudé, *El fracaso del proyecto argentino: educación e ideología*, Ed. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990; *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Ed. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1987; *La “Riconquista” Argentina: Scuola e Nazionalismo*, Edizioni Cultura della Pace, Fiesole, Italia, 1992; “Education, Political Culture, and Foreign Policy: The Case of Argentina”, *Working Papers Series of the Duke-UNC Program in Latin American Studies*, N° 4, octubre de 1992, Durham, Carolina del Norte; “Argentine Territorial Nationalism”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 20 (1), mayo 1988, pp. 139-155; “Cultura política y contenidos educativos: el caso de Argentina”, en C. Barbé (comp.), *Le Ombre del Passato: Dimensioni Culturali e Psicosociali di un Processo di Democratizzazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, Italia 1992, pp. 111-154; “Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina, 1879-1986”, en *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, A. A. Borón y J. Faúndez (comp.), Ed. Puntosur, Buenos Aires, 1988, y en *Ideas en Ciencias Sociales* (Universidad de Belgrano), N° 9, 1988; “El nacionalismo territorial argentino”, en *Argentina en el mundo 1973-1987*, R. M. Perina y R. Russell (comps.), GEL, Buenos Aires, 1988.

Eso dificultaba la administración de la cuota de autonomía de los Estados débiles, contribuyendo a la sobrestimación de su “margen de maniobra” frente al mundo.

Obsérvese que, hasta aquí, siempre hemos entrecomillado el concepto de “margen de maniobra”. Esto se debe a que, en la bibliografía sobre las relaciones internacionales de América latina, la definición implícita de la autonomía era precisamente el susodicho “margen de maniobra” de un Estado frente al mundo, o algo parecido que a veces se esbozaba como “libertad de decisión o de acción”.

Por cierto, desde veteranos politólogos latinoamericanos, como Helio Jaguaribe, hasta economistas británicos que estudiaban América latina, como Laurence Whitehead, casi todos compartían la tendencia a manejar este vocablo sin un esfuerzo serio de conceptualización.¹⁰⁹ En especial, estaba ausente una conciencia cabal de que existe una diferencia esencial entre el grado (variable) de autonomía que un Estado posee, que es consecuencia de su poder, y el *uso* que le da a esa autonomía. Esta incapacidad para discernir entre la autonomía misma y su uso, producto de un subdesarrollo conceptual y teórico, conducía a una trampa política, en tanto ocurría con frecuencia que ambas se confundían, y ser autónomo se convertía en sinónimo de hacer ostentación (a veces incluso excéntrica) de una autonomía que siempre existió, para ser bien o mal usada. De allí a la tentación de una sobredosis crónica de confrontaciones había un paso muy corto, que se vio reducido aún más por la operación conjunta y retroalimentada de las otras falacias identificadas en mi libro de 1992. Como se ilustrará más abajo, que este fenómeno sigue vigente está patentemente claro en el discurso de líderes como Hugo Chávez.

¹⁰⁹ Considérese, por ejemplo, a Laurence Whitehead, que dice: “El caso de Argentina es, como siempre, sui generis. Más un rival que una dependencia de los Estados Unidos, durante mucho tiempo ha practicado la autonomía y la autoafirmación en la arena internacional”. ¿Qué quiere decir con eso? Es más retórica vacía que otra cosa, a pesar de los quilates académicos del autor. Pero suena bien. Véanse L. Whitehead, “Debt, Diversification and Dependency: Latin America’s Political International Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico, *The United States and Latin America in the 1980*, University of Pittsburgh Press, 1986, p. 90. Similarmente, el gran politólogo brasileño Helio Jaguaribe decía: “Los países latinoamericanos tienen hoy, ante sí, una alternativa básica: dependencia o autonomía”. Véase su *Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

Inversión vs. consumo de autonomía

En el libro citado, el fenómeno fue documentado con las palabras pronunciadas el 20 de octubre de 1986 por el presidente Alfonsín, al regresar de una visita a Cuba. El mandatario dijo entonces que su gobierno buscaba:

“(…) una autonomía de posición que es absolutamente indispensable para elaborar sus propias políticas, definir su propia marcha hacia su desarrollo y afirmar la libertad individual de sus habitantes”.

Estas palabras, por otra parte, eran muy similares a las que su canciller, Caputo, había vertido en varias ocasiones. El viaje a Cuba, en que el Presidente se hizo vitorear por multitudes habaneras, era un símbolo de la autonomía buscada, tal como la percibían Alfonsín y Caputo. Probablemente no se les haya ocurrido pensar que el *premier* japonés tenía toda la autonomía necesaria para abrazarse con Fidel Castro, y que no lo hacía porque ése no era un *uso* de autonomía que considerara conveniente para su país. Tanto en el caso de Alfonsín como en el (hipotético) caso del *premier* japonés, tal gesto era mero *consumo* improductivo de autonomía.

El viaje de Alfonsín a Cuba fue parte de un periplo que incluyó también a la Unión Soviética. A diferencia de Cuba, la URSS era un país cuyas importaciones de cereales entonces contribuían sustancialmente al bienestar de los argentinos y a la endeble base de poder de su Estado. Ese viaje presidencial a Moscú, por ende, puede concebirse como un *uso* de autonomía que, al contrario de la escala en Cuba, *no era mero consumo*, sino *inversión de autonomía*, en cuanto su objetivo era consolidar una relación materialmente importante.

En la mente de los gobernantes argentinos de entonces, sin embargo, ambos usos eran equivalentes y se confundían con la autonomía misma: creían que el país era autónomo porque ellos viajaban a Cuba y a la URSS, en vez de percatarse de que en el primer caso estaban consumiendo y en el segundo invirtiendo una autonomía que, se usara o no, y se exhibiera o se disimulara, se había poseído desde (casi) siempre.

Más aún, tal como proclamó con candor el mismo Alfonsín, creían que el desarrollo surge de la autonomía, sin percatarse de que la relación causal inversa (del desarrollo a la autonomía) es

mucho más significativa: allí estaban Alemania, Japón e Italia para atestiguarlo en la postguerra. Esta fue otra de las falacias identificadas en el libro *Realismo Periférico*. Fue bautizada: *falacia de la autonomía como supuesta generadora de desarrollo*.

Por cierto, los gobernantes argentinos anteriores a Menem, y muchos gobernantes del Tercer Mundo hasta el tiempo presente, están cegados por estos y otros equívocos, en parte porque ellos *querrían* que el desarrollo fuese el resultado de lo que llaman autonomía. Si así fuera, gobernar (bien) sería una actividad mucho más estimulante. No obstante, es obvio que el vínculo más fuerte entre causa y efecto corre en la dirección contraria: la autonomía tiende a ser un producto del poder, y por lo tanto, del desarrollo económico y tecnológico (y también del acceso a ciertos recursos estratégicos).

La autonomía se construye desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior, sino del desarrollo mismo. Su construcción depende más de la política económica y de las circunstancias mundiales que de los ministerios de Relaciones Exteriores. Si es buena, la política exterior sólo puede lubricar un buen plan económico. Si es mala, puede malograrlo. Puede funcionar para controlar daños. También puede ser extraordinariamente dañina. Pero no puede de por sí generar progreso.

Porque en la construcción de la autonomía la variable central es el desarrollo económico, y porque para afianzar el desarrollo es necesario ponerse a cubierto, en la máxima medida posible, de las discriminaciones y sanciones a que pueda ser sometido un país dependiente, resulta obvio que, con frecuencia, para aumentar la capacidad de conducta autónoma en el largo plazo es necesario restringir, en lo inmediato, el consumo de autonomía. En el libro *Realismo Periférico* (1992) se comenta que no sorprende que esto fuera lo que venían haciendo, desde 1945, las potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia, se acuñó la *hipótesis de la contradicción entre consumo y desarrollo de autonomía*.

Por cierto, la experiencia indica que los intereses de un Estado periférico y de su ciudadanía están mejor servidos por una política exterior de bajo nivel de confrontaciones políticas. Es por ello que, hacia fines de la década de los '80 y principios de la del '90, el modernizador de la China, Deng Xiaoping, aconsejó en sus discursos un bajo perfil internacional para su país ("nunca asumir una posición

de liderazgo"), y señaló, por añadidura, que a los países que siempre se pelean con Estados Unidos les suele ir mal.¹¹⁰

No obstante, en *Realismo Periférico* se insistió en que esto no implica suponer que el orden mundial entonces imperante fuera deseable o inevitable hasta el fin de los tiempos. Las hegemonías o predominios no son permanentes. Pero los desafíos exitosos a las hegemonías surgen de países poderosos, y para llegar a ese nivel de poderío, desde la periferia, es imprescindible avanzar por el camino del desarrollo interno, limitando por mucho tiempo el consumo de autonomía.

En el libro se señalaba al Japón de postguerra como un buen ejemplo de la metodología más efectiva para desafiar exitosamente el poderío de Estados Unidos o de cualquier potencia que eventualmente los reemplace: Tokio defendió sus intereses comerciales y financieros con garra, a la vez que aceptó fuertes condicionantes políticos impuestos desde Washington. Lo mismo hicieron las dos Alemanias durante la Guerra Fría, cada cual frente a su potencia hegemónica. Para los Estados periféricos y sus ciudadanos, resulta contraproducente enfrentar a los poderosos en cuestiones políticas que no se relacionan en forma directa con sus intereses tangibles.

La corrección de la definición de "autonomía"

Para cerrar este esquema conceptual, lo único que falta ahora es redefinir la autonomía misma, esa idea en función de la cual hemos venido desarrollando tantos otros conceptos. Una primera aproximación a esa nueva definición consistió en simplificar el concepto, limitándolo, en el caso de un Estado periférico, a su *capacidad de confrontación*. Se puede objetar que la capacidad soberana de *evitar* una confrontación también debe entenderse como una dimensión de la autonomía. Más aún, las definiciones más comunes de autonomía giran en torno de la "libertad" de un Estado en la toma de decisiones, y éstas deben incluir tanto la *confrontación* como la *adaptación*.

¹¹⁰ Jiang Shixue, "The Chinese Foreign Policy Perspective", en Riordan Roett y Guadalupe Paz (comps.), *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution, Washington DC, 2008, p. 31.

Esto es verdad, pero como no existe ningún límite *externo* a la capacidad de *adaptación* a un orden mundial, o a hechos consumados por otros Estados, mientras en cambio sí hay un límite externo a la capacidad de confrontación, la autonomía puede *medirse* en términos de la *capacidad de confrontación* (que es una función del poder). Quizás a esto se deba que, para algunos pueblos y gobiernos, la confrontación sea siempre una tentación nacionalista. Confrontar no es la única manera de ser autónomo, pero la confrontación es la *prueba* de la autonomía.

Esta primera aproximación a una definición más precisa de la autonomía nos sirve para percibir que, aunque desde el punto de vista de los condicionantes *externos*, la capacidad de *adaptación* siempre es infinita, ella puede tener límites muy estrictos desde el punto de vista de los condicionantes *internos*. Aquí se vuelve necesario vincular la autonomía con la cultura política. Para construir la autonomía (definida por ahora como capacidad de confrontación) es necesaria una cultura política que haga posible un uso restringido de la misma, limitado a su *inversión*. Esta conclusión fue bautizada *hipótesis del vínculo paradójico entre cultura política y autonomía*.

Pero aún es posible dar otro paso en la precisión del concepto de autonomía. Si el primero fue deslindar los dos componentes antitéticos implícitos en el concepto de la “libertad de acción” de un Estado (la *confrontación* y la *adaptación*), a los efectos de eliminar el componente *adaptación* de la definición y simplificar la ecuación, ahora debemos reflexionar sobre un hecho todavía no mencionado: que si somos desaprensivos respecto de los costes de ejercerla, la libertad de acción –y por ende, la capacidad de confrontación– de todo Estado mediano, por dependiente que sea, es muy grande en el corto plazo.

Por cierto, casi siempre se puede confrontar. Así lo demostró Argentina con una sucesión de gobiernos entre 1942 y 1953, y nuevamente en 1982, cuando le hizo la guerra al Reino Unido. También lo demostraron Libia con Gadafi, Panamá con Noriega, Irán con Khomeini, Irak con Saddam, y tantos otros. De Irak casi puede decirse que se suicidó. La cuestión no es si se *puede* o no ir a la confrontación, sino *cuánto le cuesta* al Estado periférico, en función de sus recursos.

Por consiguiente, *más útil que definir la autonomía como simple capacidad relativa de confrontación, es definirla en términos del coste relativo de ejercer esa capacidad de confrontación que, en el corto plazo,*

casi todo Estado mediano posee. La medida total (necesariamente impresionista) de este coste debe incluir también las incuantificables consecuencias de las percepciones negativas generadas, en las potencias centrales, por los “excesos” de confrontaciones de un país periférico. Y también debe tener en consideración los *riesgos* de costes eventuales, que pueden no producirse en forma inmediata.

Por otra parte, está claro que, para un Estado periférico, el coste relativo de una confrontación varía en función de su poder relativo y de la relevancia de cada confrontación. Auspiciar el golpe de Estado de Luis García Meza en Bolivia, en 1980, pudo tener consecuencias graves para la Argentina, tanto directas como indirectas. Pero hubiera tenido consecuencias aún más graves para Paraguay.

O, para poner un ejemplo de signo contrario, los canadienses no invaden las islas francesas de St. Pierre y Miquelón, que quedan apenas a 16 km. al sur de la costa canadiense de Terranova, porque son suficientemente lúcidos como para darse cuenta de que no las necesitan y de que, invadiéndolas, perderían mucho más de lo que ganarían. Pero si en un raptó de insensatez llegasen a hacerlo, es casi seguro que Francia no enviaría su flota para reconquistarlas. Y la decisión norteamericana respecto de qué aliado apoyar sería mucho más difícil que en el caso Malvinas. Conclusión: el coste relativo de invadir Malvinas para la Argentina es mayor que el coste relativo de invadir St. Pierre y Miquelón para Canadá. Por lo tanto, Canadá tiene más autonomía que Argentina.

A pesar de ello, quien invadió islas bajo dominio ajeno, con consecuencias ruinosas para sí, fue la Argentina. La paradoja es científicamente significativa.

La ecuación de costes-beneficios

En suma, desde el punto de vista de un realismo periférico, ninguna confrontación de un Estado débil con una potencia hegemónica se amerita, a no ser que haya una expectativa fundamentada de un saldo material beneficioso. Las confrontaciones políticas o simbólicas raramente se justifican. Muy diferente es el caso de las controversias comerciales y financieras, que entrañan la defensa de intereses vitales de los que puede depender el futuro del Estado periférico y de su pueblo.

Por eso, la capacidad de confrontación debe ahorrarse. Debe usarse sólo cuando resulta imperativo para preservar intereses que contribuyen al bienestar de la gente o al poder del Estado. Asumir riesgos gratuitos por cuestiones de principios que no están vinculadas a intereses tangibles es contrario a una definición pragmática del interés nacional: si no lo harían una aseguradora, ni empresario alguno, ni el ministro de Economía, ni el presidente del Banco Central, no tiene por qué hacerlo el ministro de Relaciones Exteriores, a no ser que se parta de la premisa (seguramente inconsciente) de que la política exterior es el deporte de los Estados.

Por lo tanto, y prefiriendo ser reiterativo antes que confuso o poco preciso, se debe enfatizar que, en el caso de las confrontaciones de un Estado periférico, el cálculo de costes-beneficios debe efectuarse de manera de sopesar los siguientes factores:

<i>beneficios materiales de la confrontación >></i>	<i>[costes previsibles de la confrontación] + [ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende] + [riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente].</i>
---	--

Esto significa que los beneficios materiales de la confrontación deben ser superiores a la totalidad de los costes mencionados en el miembro derecho de esta ecuación.

Visto así, una visita presidencial a Moscú en 1986, realizada para consolidar exportaciones multimillonarias, era una excelente “inversión de autonomía”, por mucho que irritara al Departamento de Estado norteamericano, cuyo embargo cerealero de la URSS (motivado por la invasión soviética de Afganistán) fue perjudicado por la política argentina. En cambio, una visita de Alfonsín a La Habana para hacerse vitorear por multitudes castristas era mero “consumo de autonomía” y, como tal, un pésimo negocio. Generaba irritación en el Departamento de Estado, a cambio de meras satisfacciones emocionales del mandatario.

No todos los Estados periféricos son iguales: la cuestión de la relevancia relativa frente a terceros

Por otra parte, debe decirse que ciertas diferencias estratégicas entre los países periféricos se reflejan en el funcionamiento de esta

ecuación de costes-beneficios. El miembro derecho de la ecuación, relativo a los costes de una confrontación con una potencia hegemónica, tiene tres elementos que se suman, cuyo valor cambia en función de variables y procesos que son propios de cada país periférico.

Una de estas variables, estudiada por primera vez en mi libro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1929*,¹¹¹ y luego en *Realismo Periférico*, es la relevancia relativa, de un país periférico, para la gran potencia frente a la cual es dependiente. Si un país periférico es muy relevante para la superpotencia bajo cuya órbita se encuentra, entonces los “costes indirectos” y los “riesgos de costes eventuales” del miembro derecho de la ecuación son variables menos relevantes. Sólo son importantes los “costes previsibles” de sus confrontaciones, es decir, la primera variable del miembro derecho.

Por ejemplo, aunque durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, Turquía y México no fueron países más desarrollados que Argentina, fueron estratégicamente más relevantes para Estados Unidos. Turquía lo fue debido a su posición geográfica, en el centro de los ejes de los grandes conflictos históricos por el poder mundial. Y México lo fue porque, además de ser contiguo a la superpotencia, produce petróleo que Estados Unidos compra para no agotar su propia reserva estratégica. En cambio, la Argentina es un importante productor de alimentos de clima templado, cosa que es relativamente irrelevante para Estados Unidos (el más importante productor de tales alimentos de todo el planeta). Y para colmo, Argentina está muy lejos de los ejes de competencia entre las grandes potencias.

Por eso, frente a un conflicto político o económico con Estados Unidos, las variables “riesgos de costes eventuales” y “generación de percepciones negativas”, del miembro derecho de nuestra ecuación, eran objetivamente menos importantes para Turquía y México que para la Argentina. Para Washington, sancionar a Ankara podía ser muy costoso, y sancionar a México podía ser medianamente costoso, mientras los costes de sancionar a Buenos Aires eran nulos o casi nulos. Por consiguiente, definiendo “autonomía” como el coste

¹¹¹ Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1983, 1984, 1988 y 1996.

relativo de confrontar, Turquía y México fueron más autónomos que Argentina durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX.

Por cierto, frente al proceso de toma de decisiones de Estados Unidos, la Argentina cae en un ámbito muy particular: el de un país periférico, relativamente visible e importante, frente al cual, para Washington, incluso los costes de equivocarse de política gruesamente se aproximan a cero. Por consiguiente, durante la segunda mitad del siglo XX, todo el peso de una buena relación bilateral y todos los costes de una mala relación recayeron sobre el país sudamericano.

A los fines de mayor claridad, recuérdese que, en un ciclo histórico anterior, cuando la mayor potencia mundial era el Reino Unido, la Argentina tenía más relevancia relativa que México, porque los británicos importaban el 60% de las calorías que consumían: aunque no era su única fuente de alimentos, necesitaban de la Argentina. Y porque entonces ésta tenía más relevancia relativa, los costes de usar su “libertad de acción” eran menores que los de México. Por lo tanto, la autonomía argentina era mayor que la mexicana. Pero la transición hegemónica operada como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial dejó a la Argentina en el peor de los mundos posibles, a la vez que aumentó la autonomía relativa de países como México y Brasil, que se complementaban con Estados Unidos.

Obsérvese que estas son cuestiones estructurales: no dependen de la voluntad política ni de las decisiones de un gobierno. Como ya se sugirió, la autonomía no puede ser aumentada, en el corto plazo, por una política exterior, aunque pueda crecer, en el largo plazo, debido a acertadas políticas económicas que vengán acompañadas de circunstancias internacionales favorables y de una política exterior que lubrique el crecimiento, propiciando la cooperación y evitando conflictos improductivos.

La memoria histórica y los “riesgos de costes eventuales”

Por último, viene al caso señalar que la escasa relevancia de un país periférico para los intereses vitales de una gran potencia aumenta el valor de otras fuentes de posibles costes. Una de ellas es la “memoria histórica” de una gran potencia frente al Estado periférico en cuestión.

Esta memoria no es mera metáfora antropomorfa, sino una función material de todo Estado que mantenga archivos pormenorizados y los consulte. Cualquier investigador que haya trabajado en el viejo *Public Records Office* de Kew Gardens, Londres (hoy, *National Archives*), o en su equivalente de Washington DC (hoy sito en College Park, Maryland), sabe que los funcionarios de potencias como Estados Unidos y Gran Bretaña consultan sus archivos. Ocurre con frecuencia que un documento de hace cincuenta años está prestado a una dependencia del gobierno, para consulta. Además, los memoriales de una década pasada que analizan el largo plazo de una relación bilateral son estudiados por los redactores de los memoriales de la década siguiente, donde aparecen citados.

Es por intermedio de este tipo de mecanismo que funciona la memoria histórica de algunos Estados muy bien organizados, y a través de ella se plasman imágenes de largo plazo de diversos países. Si un país periférico es muy relevante para los intereses vitales de una gran potencia, esta imagen no es muy importante. Pero cuanto menos relevante sea el país periférico, mayor será la importancia de estas imágenes.

Regresando a nuestros ejemplos, durante la segunda mitad del siglo XX la memoria histórica norteamericana, de cara a países como Turquía y México, fue un factor menor, debido a la relevancia de éstos para los intereses vitales de Estados Unidos. Por el contrario, en el caso argentino, la memoria histórica fue muy importante. Y las imágenes de Argentina tendieron a ser negativas, porque desde 1889 (año en que tuvo lugar la primera conferencia panamericana) hasta la Segunda Guerra Mundial, este país dependió de Gran Bretaña, posibilitando una sistemática confrontación diplomática con Estados Unidos sin costes inmediatos.¹¹²

Estos desafíos quedaron registrados en los archivos norteamericanos. Cuando durante la Segunda Guerra Mundial, finalmente se produjo la transición hegemónica, los memoriales de las décadas anteriores fueron permanentemente consultados y citados por los funcionarios estadounidenses. Éstos se formaron una idea de Argentina como un país esencialmente anti-norteamericano.¹¹³ Cuando Estados Unidos ingresó a la guerra, sus funcionarios se

¹¹² Véase Joseph S. Tulchin, *Argentina and the United States: a conflicted relationship*, Twayne, Boston, 1990.

¹¹³ Véase C. Escudé, *Declinación Argentina*, op. cit., pp. 39-52.

nutrieron de esa imagen del pasado, y de su percepción (no menos subjetiva) de las realidades de ese presente, para justificar una gruesa batería de ruinosas sanciones económicas y políticas, como castigo por el error moral de ser neutral durante la lucha contra el Eje nazi-fascista.

Debido a la irrelevancia relativa de Argentina, el boicot se podía realizar sin costes para Estados Unidos. No existía ningún interés estratégico para morigerar su saña. Tal no era el caso de España, que estaba situada en Europa, y cuya neutralidad se debía preservar para evitar que Alemania usase su territorio militarmente. Por eso, aunque sospechaba de Francisco Franco, Washington esperó a que la guerra terminara para sancionar a Madrid. Y porque gracias a su ubicación geográfica, España siguió siendo estratégica, las sanciones cesaron bastante pronto, cuando en 1953 Franco aceptó el establecimiento de bases militares norteamericanas en su territorio.¹¹⁴ En contraste, Estados Unidos jamás necesitó bases en territorio argentino.

Conclusiones

En suma, el realismo periférico corrigió el concepto de “autonomía”. En lugar de la definición hasta entonces vigente en la bibliografía especializada, que raramente era formalizada y que la equiparaba al “margen de maniobra” o a la “libertad de decisión” de un Estado frente al mundo, propuso conceptualizarla en función de “los costes de confrontar”.

Posteriormente, algunos académicos latinoamericanos asociaron los valores que inspiraron esta teoría explicativa y normativa de la autonomía, que es parte del núcleo central del realismo periférico, con la escuela filosófica utilitarista, generándose una sana controversia.¹¹⁵ En especial, R. Russell y J. G. Tokatlián

¹¹⁴ Véase C. Escudé, “¿Cuánto valen esas bases? El tira y aljoja entre Estados Unidos y España, 1951-1953”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, N° 25 (noviembre de 2003), pp. 61-81.

¹¹⁵ Véanse J. G. Tokatlián y L. Carvajal H., “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, *Afers Internacionals* (CIDOB), núm. 28 (1995), pp. 7-31; R. Russell y J. G. Tokatlián, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada desde el Cono Sur”, *Revista PostData* N° 7, mayo de 2001, pp. 71-92, y R. Russell y J. G. Tokatlián, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection From the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 1, primavera de 2003, pp. 1-24. .

arguyeron que el realismo periférico es, más que realismo, un “utilitarismo de la periferia”. En referencia a mi obra, dicen:

“Aunque este autor se valió de contribuciones de la escuela realista a las relaciones internacionales, la filosofía utilitarista predomina en sus escritos. En ellos están presentes los elementos sustantivos del utilitarismo: la optimización de la felicidad entendida exclusivamente como el logro del bienestar material, el hincapié en la noción de utilidad como criterio de validación de lo que realmente genera dividendos, el énfasis en el cálculo racional y estratégico costo-beneficio, sobre la base del interés personal, para comprender tanto la motivación como la acción humanas, la reivindicación de una ética de las consecuencias por sobre una ética de los principios, el rechazo al pensamiento especulativo e idealista, la comprensión de la política como instancia únicamente dirigida a la gratificación económica egoísta”.¹¹⁶

Aunque esta lista de imputaciones ideológicas me asombra, no tengo mucho que objetar al calificativo de utilitarista. La búsqueda del bienestar ciudadano, que en principio parece ser la principal obligación moral de los Estados democráticos, tiene por definición un trasfondo utilitarista (que no es lo mismo que egoísta).

Pero es difícil imaginar de qué manera la teoría realista, neorrealista o interdependentista de las relaciones internacionales puede evitar premisas utilitaristas, especialmente cuando de sus marcos explicativos se extraen conclusiones normativas. La misma cita de Ashley que incluimos en nuestro Capítulo 2 señala que los neorrealistas adoptaron “una teoría utilitaria de la acción, del orden y del cambio”, y existe consenso al respecto de parte de los estudiosos del tema.¹¹⁷

Puede ser que alguna rama un poco excéntrica de la teoría crítica logre evitar esta mundanal contaminación (quizás el propio Ashley), pero es dudoso que trascienda una expresión de deseos de cuño romántico, cuando no de realismo mágico. La teoría de las relaciones

¹¹⁶ Russell y Tokatlián, *op. cit.*, 2001, pp. 170-171. En referencia a las fuentes de la escuela utilitarista, estos autores citan a “Jeremy Bentham, 1970 (sic), (...) John Stuart Mill, 1984 (sic)”, etcétera.

¹¹⁷ Ashley, R. K., *op. cit.*, p. 279.

internacionales intenta explicar cómo funciona el sistema interestatal, y en su dimensión normativa, intenta ayudarnos a evitar el fracaso en la consecución de objetivos nacionales que son esencialmente materiales. Por eso, por definición, la dimensión práctica de toda teoría de este tipo es no sólo utilitarista, sino lisa y llanamente exitista.

Morgenthau, Waltz, Keohane y Nye fueron exitistas, junto con la gran mayoría de sus colegas. Y no por eso hubieran rechazado el pensamiento idealista, como no lo rechazo yo. Y paradójicamente, el realismo periférico es más idealista que las teorías realistas, neorrealistas e interdependentistas, porque parte de un enfoque ciudadano-céntrico que supone que el objetivo supremo de la política exterior de un Estado periférico no debe ser el poder, sino el bienestar de su gente. Por cierto, el ideal de la justicia social subyace al RP, en un lugar central de su matriz lógica y valorativa.

Si más allá de estar orientada al bienestar ciudadano, una doctrina normativa derivada de una teoría explicativa de las relaciones internacionales subraya la necesidad de anclar la política exterior de países periféricos (o centrales) en principios morales, lo hará en tanto éstos son a veces un condimento pragmáticamente necesario de la política exterior. No creo que una doctrina normativa que se desvíe de esta pauta pueda surgir de una teoría de las relaciones internacionales. Los sueños de los poetas, el moralismo de los oportunistas y las declamaciones de los impotentes, no son parte de esta disciplina.

CONCLUSIONES DE LA OBRA

Un ejemplo de realismo periférico exitoso

Hay muchas lecciones por aprender. En la Argentina, los Kirchner aprendieron algunas. Pero en Venezuela, Hugo Chávez sólo sabe de la voluptuosidad del ejercicio del poder. Y los electorados de diversos países están confundidos, al punto de que estadistas como los Kirchner frecuentemente deben disimular su realismo periférico con retóricas altisonantes, que tranquilizan a quienes creen que, confrontando, sus países son más autónomos y más dignos.

En este contexto, es de monumental importancia señalar que quien siempre conoció los principios resumidos en este libro fue el gran estadista chino Deng Xiaoping. Como es bien sabido, Deng fue presidente de la Comisión Militar Central entre 1981 y 1989, y en la práctica fue el máximo líder de la República Popular China desde 1978 hasta 1992. El eximio gobernante comprendió nuestros principios intuitivamente, sin necesidad de realizar trabajosos estudios historiográficos con documentos otrora secretos de países extranjeros.

Recordemos que, en los tiempos heroicos de las confrontaciones sistemáticas de China con las grandes potencias, las represalias de Occidente llegaron al punto de que, durante décadas, se reconoció a la separatista isla de Taiwán como representante de la verdadera China en las Naciones Unidas. Aquellas confrontaciones contribuyeron a mantener a la República Popular en la periferia, bien lejos del centro del mundo. Frente a tales frustraciones, Deng se propuso modernizar económicamente a su país. Y como complemento de esa estrategia, sentó las bases de una doctrina de realismo periférico conocida como “el Principio Directriz de Veinticuatro Caracteres”.

Aunque era ateo, quizá Deng haya sido inspirado por conceptos de armonía internacional que forman parte del acervo cultural

tradicional del confucianismo, y que no por casualidad, son caros al actual presidente chino, Hu Jintao, también ateo. Es difícil saberlo. Lo que es seguro es que, hacia 1989-90, con la caída del socialismo en Europa oriental y la Unión Soviética, Deng estaba agudamente consciente de que el mundo se encaminaba a cambios monumentales.

Además, coincidiendo con aquellas transformaciones globales, los incidentes de la plaza de Tiananmen de mayo y junio de 1989 habían puesto a China en el centro de una grave controversia internacional. Estados Unidos aprovechaba la ocasión para intentar ahogar a la República Popular en un maremágnum de sanciones.

Fue entonces que Deng lanzó su doctrina, basada en seis recomendaciones centrales que son muy, muy chinas, y también muy propias del realismo periférico:

- Observar los acontecimientos internacionales con calma,
- Ser firme,
- Enfrentar las dificultades con confianza,
- Mantener un perfil bajo,
- Nunca asumir un papel de liderazgo, y
- Si las circunstancias internacionales lo exigen, entrar en acción.¹¹⁸

La idea era que Beijing jugara un papel pasivo en la geopolítica mundial, evitando alienar a los Estados Unidos, para aprovechar el largo período de paz internacional que, según las expectativas de entonces, se aproximaba. Así se posibilitaría el desarrollo económico chino. En otras palabras: lo suyo era auténtico realismo periférico.¹¹⁹

A partir de 1989, esta nueva actitud hacia los asuntos internacionales condujo al establecimiento de relaciones diplomáticas con numerosos países, y a la multiplicación del involucramiento chino en misiones de paz. Convertida, a los ojos

¹¹⁸ Jiang Shixue, "The Chinese Foreign Policy Perspective", en Riordan Roett y Guadalupe Paz (comps.), *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution, Washington DC, 2008, p. 31.

¹¹⁹ Xiang Lanxin, "An Alternative Chinese View", en Riordan Roett y Guadalupe Paz (comps.), *op. cit.*, pp. 50-51.

de Occidente, en un "país confiable" y cada vez más fuerte, China pudo recuperar Hong Kong en 1997 e ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001. Digno es de señalarse que, al día de hoy, a Rusia todavía le es negado ese ingreso, que viene gestionando desde 1993.¹²⁰

Con posterioridad al fallecimiento de Deng, producido en 1997, una nueva generación de estadistas chinos comenzó a cosechar y administrar los extraordinarios frutos de su política. La República Popular se estaba convirtiendo en una auténtica potencia mundial. A partir de entonces, las necesidades de hidrocarburos de una China cuyo consumo crecía exponencialmente, *exigieron* que Beijing comenzara a pensar, nuevamente, en términos geopolíticos, ya no con ánimo de confrontar, sino simplemente para satisfacer las necesidades de una economía gigantesca *y de su pueblo*. La nueva realidad exigía una nueva política: China ya no era periférica.

En otras palabras, su enorme crecimiento no sólo hizo posible, sino también necesario, que la República Popular adoptara una *geopolítica ciudadano-céntrica*, para asegurar la provisión de hidrocarburos y alimentos a su gente. Un ejemplo de esta proyección natural, propia de una gran potencia que legítimamente protege el abastecimiento de su población a través de redes globales, es el hecho de que dos de los cuatro puertos situados estratégicamente a la vera del Canal de Panamá están controlados hoy por una empresa china de Hong Kong, Hutchison Wampoa.¹²¹ Se trata de una gran empresa que opera en 45 países, y que ganó una concesión de veinticinco años para la administración de los puertos de Balboa (en el Pacífico) y Cristóbal (en el Atlántico).

Como es lógico, esta operatoria se complementa con *una política de defensa militar ciudadano-céntrica*. Ésta ha conducido al desarrollo de una gran flota de submarinos, para proteger, en caso de necesidad, rutas de navegación que son imprescindibles para la alimentación del pueblo chino.¹²²

¹²⁰ Aunque a principios de 2012 se levantó el veto de Georgia al ingreso ruso a la OMC, todavía falta que el Congreso de los Estados Unidos derogue la enmienda Jackson-Vanik a la Ley de Comercio de 1974, que establece que la Unión Soviética (de la que Rusia es Estado sucesor) no es una economía de mercado.

¹²¹ Véase Juan Gabriel Tokatlán, "A View from Latin America", en Riordan Roett y Guadalupe Paz (comps.), *op. cit.*

¹²² Como consecuencia, han surgido temores paranoicos en Estados Unidos. Véase, por ejemplo, The Brookings Institution, *Proceedings* (minutas) de la reunión del 30 de abril de 2008 acerca del libro *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Washington DC.

Por cierto, la marina de guerra china ya posee más submarinos que la rusa, y se calcula que, en la próxima década, será una armada cabalmente bioceánica, convirtiéndose en la única en el mundo que compartirá esa condición con la norteamericana. La suya es una estrategia naval complementada por satélites y misiles, y centrada en el sigiloso sumergible nuclear de ataque clase Song. En 2007, China destruyó uno de sus propios satélites con un misil, mostrando lo que es capaz de hacer. Y recientemente, durante un momento de tensión en el Estrecho de Taiwán, submarinos chinos rodearon un portaviones norteamericano sin que la poderosa nave los detectara. Al darse a conocer, los sumergibles enviaron al mundo otra elocuente prueba de su capacidad.¹²³

Todo esto es importante para nuestro tema porque es la culminación de un realismo periférico exitoso. En términos de poder de ataque, la capacidad bélica china es insignificante en comparación con la norteamericana. China no se ha propuesto conquistar el mundo, ni tiene, como Estados Unidos, novecientas bases militares esparcidas por países extranjeros en el mundo entero.

Pero su desarrollo militar le permite disuadir ataques porque puede defender sus líneas de abastecimiento, que son parte de una geopolítica ciudadano-céntrica nacida de la necesidad de abastecer a sus 1400 millones de habitantes. Y tanto su geopolítica actual, como su política militar, representan la evolución propia de un país que, habiendo sido periférico en los tiempos bastante recientes de Deng, se auto-promovió, con esfuerzo e inteligencia, al centro del sistema-mundial, en parte gracias a su instrumentación de un realismo periférico conocido en el contexto chino como el Principio Directriz de los Veinticuatro Caracteres.

Como sugerimos en la Introducción a este libro, el éxito del RP chino fue facilitado por su autocracia orgánica, que según se deduce de nuestra ecuación de equilibrio metapolítico universal, le brinda grandes ventajas en el planeamiento estratégico. Un país como Argentina no tendría ese tipo de ventaja, quizá para bien. Tampoco tiene los 1400 millones de consumidores potenciales, que atrajeron enormes capitales norteamericanos, japoneses y europeos a la China.

¹²³ The Brookings Institution, *Proceedings* (minutas) de la reunión del 30 de abril de 2008 acerca del libro *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Washington DC.

Pero el éxito del realismo periférico chino no sólo fue facilitado por estos factores, que hacen de China un caso excepcional. También fue hecho posible por el patriotismo de hombres como Deng Xiaoping, que pusieron sus esfuerzos al servicio de una auténtica política de desarrollo nacional. Lo suyo fue lo opuesto de lo que hizo Boris Yeltsin en Rusia, que usó la entonces recién nacida cooperación rusa con Estados Unidos y Europa para vaciar a su país, creando una veintena de nuevos super multimillonarios (los famosos "oligarcas") que, en sociedad con bancos occidentales, dejaron un país paupérrimo.

Algo parecido a lo de Rusia sucedió en la Argentina. Quizás Guido Di Tella haya sido el equivalente de medio Deng Xiaoping. Pero su otra mitad fue Domingo Cavallo, que con macabro cinismo se dedicó a vaciar a su país.¹²⁴

Y si bien a gentes que portan una cultura demócrata-liberal la autocracia china puede parecerles indeseable, lo cierto es que en estos tiempos de sacudones mundiales hemos comprendido, finalmente, que en Europa las políticas económicas, supuestamente votadas por pueblos soberanos, pueden ser vetadas por una empresa privada como Standard & Poor's.

En verdad, a partir de 2008 los pueblos hemos tenido evidencia, ya fehaciente, de que en el mundo real la verdadera democracia no existe, y de que antes que la dictadura disimulada del mercado privado, es preferible una autocracia con sentido nacional, ilustrada y eficiente, conducida desde el Estado.

¹²⁴ Véase C. Escudé, *Festival de licuaciones: causas y consecuencias de la pobreza en la Argentina*, Lumiere, Buenos Aires, 2006.

APÉNDICES

APÉNDICE 1

Documentos para la historia del realismo periférico aplicado en la Argentina: textos completos de algunas notas de opinión que contienen los fundamentos normativos del realismo periférico, firmados y corregidos por el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido Di Tella, y escritos por su asesor, Carlos Escudé.

Una política exterior al servicio del pueblo

La Nación, 4 de noviembre de 1991

Guido Di Tella

La política exterior, tal como la concibe este gobierno, es parte de la gran política nacional que precisamos para devolver a nuestro país la confianza en el porvenir y su mismísima viabilidad económica y política en el complejo mundo actual. Es una política que está al servicio del pueblo argentino y que renuncia a aquellas confrontaciones estériles cuyo único rédito son beneficios emocionales que halagan la vanidad de las dirigencias, pero que a menudo hacen aún más difícil el trámite de apuntalar un desarrollo que eventualmente alivie a ese pueblo nuestro. ¿Cómo olvidar que, en un pasado no muy lejano, habíamos sacrificado la credibilidad en aras de una persistente declamación de principios utópicos? Esos principios grandilocuentes son fácilmente generadores de espejismos, y proclamados desde nuestra debilidad fueron necesariamente inoperantes y costosamente confrontacionistas. Inexorablemente padecimos sus consecuencias negativas, y el pueblo argentino pagó estos costos con su aislamiento y su pobreza.

Nuestra política exterior nunca renunció –como sostuvieron algunos– a la defensa de valores éticos, sino que toda ella ha girado desde un principio en torno de un valor ético que para nosotros es central, que define al justicialismo y que reina supremo para la inmensa mayoría de nuestros compatriotas: el bienestar del pueblo argentino. Asumir con realismo la modestia de nuestro poder para evitar confrontaciones costosas que indirectamente conducen al

hambre de nuestro pueblo y centrar nuestra capacidad de negociación en aquellos asuntos que se vinculan con el bienestar de nuestros conciudadanos: tal fue y es la esencia de esta política exterior.

Lejos de sacrificarse los valores éticos, esta política profundamente pragmática puso siempre ese pragmatismo al servicio del bienestar del pueblo argentino. De tal manera, subordinó el pragmatismo a este valor ético. Por ello, no debería sorprender que en ciertas instancias puntuales nuestra política exterior invoque y defienda principios éticos más allá de nuestras fronteras. El pragmatismo de nuestra política exterior, que está basado en un principio ético interno, no implica renunciar al apuntalamiento en el mundo externo de aquellas buenas causas cuya defensa no entraña un costo para el país ni una confrontación riesgosa con alguno de los Estados de cuya buena voluntad depende el bienestar de nuestro pueblo. Hay dos maneras de servir las “buenas causas” y de ser “principistas”. Una es hacerlo contra viento y marea, sin importarnos con quién nos peleamos en el trámite: esto es quijotismo autodestructivo. Es la antítesis de lo que proponemos y hacemos. Pero otra manera de ser principistas, mucho más sensata y prudente, es no olvidar la defensa de nuestros principios allí donde esa defensa nada nos cuesta a la vez que nos otorga cierta autoridad moral. En este caso, el principismo perfecciona al pragmatismo.

Ejemplo de la primera actitud era exigir locuazmente a los Estados Unidos su desarme nuclear desde el Grupo de los Seis o plegarnos a cuanta reivindicación inalcanzable planteara el Movimiento de No Alineados: era servir causas a veces buenas, pero siempre utópicas, al costo de una confrontación estéril y crónica que desgastaba nuestra limitada capacidad de negociación con ese y con otros países. Era incurrir en un “confrontacionismo idealista” que indirectamente dañaba nuestros intereses a la vez que en nada servía para el progreso efectivo de la causa defendida.

En cambio, ejemplo de la segunda actitud es defender la democracia en las Américas sin entrar en confrontación con nadie, excepto con minúsculos tiranos que esclavizan a sus pueblos. En ese caso, a la vez que defendemos un principio de ética política, servimos indirectamente a nuestro propio interés (que es la democracia) y simultáneamente actuamos en convergencia con los grandes lineamientos de la política occidental. En este caso, si fuéramos más allá de lo que alguna potencia occidental está

dispuesta a ir en la defensa de ese principio, nuestra actitud no implicaría una confrontación con ese país, sino tan sólo una diferencia de medida en la defensa de un principio compartido.

Similarmente, otro ejemplo de un principismo que perfecciona al pragmatismo es la invocación de indiscutibles principios de ética democrática –derechos humanos, pluralismo político, etc.– para justificar nuestro abandono de una agrupación de países –los No Alineados– que nada nos aportó materialmente y que siempre nos condujo a la confrontación con potencias que sí pueden afectar el bienestar de nuestro pueblo. En este caso, el interés que impone la cooperación con los países de quienes depende nuestro bienestar converge con la defensa de nuestros principios. Es la situación ideal para invocar principios en los que se cree firmemente pero que no siempre pueden tener una primacía en nuestra política exterior, precisamente por aquello de que lo que viene primero es el bienestar de nuestro pueblo.

Todos los países que se precian enarbolan la bandera de algún principio moral más allá de sus fronteras. Sin embargo, ningún país que se precia permite que la defensa de principios morales en el mundo externo afecte el bienestar de su propio pueblo y los lleve a dañar sus relaciones con países que son importantes para ese bienestar. Encuadrado en esos límites, el principismo es cosa buena y necesaria, a la vez que no contradice al pragmatismo, sino que lo consolida. Al mismo tiempo, y como dije, el pragmatismo mismo se basa en un principio ético, en nuestro caso al menos, que es el de la defensa del bienestar de un pueblo que mucho merece y mucho ha sufrido. Nuestra política exterior es profundamente moral. Su moralidad comienza con el precepto que establece que “la caridad comienza por casa”, y se extiende al mundo en la medida en que no arriesgamos confrontaciones costosas para nuestro pueblo.

El “Realismo Moral” de nuestra política exterior

Clarín, 12 de noviembre de 1991

Guido Di Tella

Estamos desarrollando una política exterior definida en función de los intereses de la gente.

No es extraño que las encuestas de opinión pública revelen que más de la mitad de la población está decididamente de acuerdo con

las líneas generales de la política exterior del Gobierno. A pesar de ello, algunos analistas y especialistas formulan críticas, muchas de las cuales denotan una mala comprensión de lo que se está haciendo.

En el pasado, la política exterior argentina ha sido muchas veces retórica y confrontativa, lo que no redundó en beneficio de los intereses concretos de los argentinos. Su característica más permanente ha sido el aislamiento y la falta de espíritu cooperativo.

Hemos buscado remediar esa situación adoptando una política exterior con un perfil más cooperativo y menos confrontativo. Este cambio de perfil parte del reconocimiento, de nuestra parte, de que necesitamos llevarnos bien con todos los pueblos de la tierra y, muy especialmente, con aquellos Estados de cuya buena o mala voluntad puede depender el futuro del pueblo argentino.

De manera ridícula se nos ha acusado de sometimiento a los Estados Unidos. Nada más lejos de la realidad. Hemos, sí, practicado un giro sustantivo para terminar con una tradición de antinorteamericanismo inconducente, que no nos ha reportado ninguna ventaja y que nos ha marginado durante décadas del protagonismo realista –y mesurado– que nuestro país puede aspirar a tener en el mundo actual.

Un ejemplo de los viejos vicios de la política exterior argentina está dado por las votaciones en la Asamblea de las Naciones Unidas. En el pasado reciente la Argentina había votado en disidencia con los Estados Unidos en un 87,5% de las resoluciones. Tuvimos el voto más antioccidental de todos los países latinoamericanos con excepción de Cuba, a la vez que en el mundo entero nuestro antioccidentalismo sólo fue superado por Cuba, Sudan, Vietnam y Yemen. Es decir que fuimos más radicalizados que, por ejemplo, Libia e Irak. Si existen casos de “antiimperialismo tonto”, el que acabo de citar es de antología. Esa fue una actitud que no podía reportar ningún beneficio y que sólo podía generar costos, directos o indirectos, visibles o invisibles.

Hemos estudiado cuidadosamente las causas de esta perversión, y a través de un pormenorizado análisis de nuestras votaciones, resolución por resolución, hemos elaborado un nuevo perfil para el voto argentino en la Asamblea General de este año. Esta reforma no se hizo con un criterio estadístico, sino atentos al contenido de cada resolución y a su relación con nuestra política exterior y con los cambios acontecidos en el mundo.

El resultado de las modificaciones introducidas en las instrucciones de voto, por otra parte, no nos ubicará estadísticamente en una posición de coincidencia excesiva con los Estados Unidos. Por el contrario, si aplicamos la metodología estadística usada por los norteamericanos (que excluye las abstenciones del cálculo de coincidencias), nuestro voto en la actual Asamblea probablemente coincida con el de ese país en sólo el 30% de las veces (y nos acercaremos a una coincidencia casi total con España).

Hago estas aclaraciones porque se ha hablado mucho de este tema. No obstante, la cuestión del voto argentino en la Asamblea General de las Naciones Unidas es apenas una pieza más de esa compleja red de interrelaciones que es nuestra política exterior. Más aún, la misma política exterior no es sino una herramienta del cambio que se está realizando dentro de nuestras fronteras, reforzándose mutuamente con la política económica del gobierno nacional. Nuestra imagen externa ha mejorado notablemente, especialmente en los centros de poder, cuyas decisiones tienen un impacto sobre nuestro destino. Ahora somos percibidos como más comprensibles y creíbles. Esto ha generado buena voluntad en los organismos financieros internacionales y el apoyo de importantes gobiernos amigos.

No es extraño, pues, que hace poco tiempo el ministro de Finanzas de Chile, Alejandro Foxley, en un discurso pronunciado en los Estados Unidos, haya defendido la política de su país en busca de mejores vínculos con el país del Norte, diciendo que “necesitamos amigos y socios”. Eso demuestra que otras naciones del continente siguen el mismo camino que nosotros.

A la vez, como lo demuestra el proceso de integración con el Brasil y el Tratado del Mercosur, estamos cada vez más cerca de nuestros hermanos latinoamericanos. Nuestra política de cara al mundo nos pone en una situación de liderazgo en la región, porque nos hemos adelantado a cambios que en la mayor parte del continente se están viviendo como imprescindibles. Lejos de alejarnos de América latina, pues, asumimos el rol de vanguardia al que aspiramos.

Estamos convirtiéndonos en una nación significativa en el plano internacional. Lo hemos demostrado con una “voluntad de presencia” en los centros operativos del mundo, en la medida de nuestra real dimensión internacional y sin exagerar. Lo hacemos tratando de disponer de nuestro destino de acuerdo con nuestras propias necesidades y decisiones, pero sin caer en el infantilismo de desconocer los condicionamientos internacionales. Esta voluntad

de presencia requiere, además, capacidad diplomática y requiere elegir entre opciones decisivas. Lo hacemos persiguiendo un objetivo que nuestro pueblo está pidiendo: una democracia con economía estable, con inversión privada, con crecimiento económico y con integración al mundo moderno.

Nuestra política exterior está al servicio de estos objetivos. Somos pragmáticos en tanto no nos arriesgamos al fracaso, pero al abandonar el verbalismo diplomático no hemos abandonado los principios. Tal vez habría que recordar a Lloyd George cuando dijo: “Soy un hombre de principios; uno de mis principios es el pragmatismo”. El nuestro es un “realismo moral”. Sostenemos firmemente los principios democráticos y defendemos el derecho al bienestar de los pueblos, sin arriesgar el valor más importante, que reside en lo que hace al bienestar de nuestro propio pueblo. Esta es la esencia misma del interés nacional.

La ilusión “Argentina Potencia” resultó fatal

El Cronista, 8 de diciembre de 1991

Guido Di Tella

Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos jamás han sido tan buenas y cooperativas como en el presente, y este es un hecho del que todos podemos congratularnos. Sin embargo, estas relaciones nunca fueron fáciles, y aún en los tiempos actuales de fructífera cooperación nos enfrentamos con problemas de difícil solución.

Las dificultades que secularmente han surgido en la relación entre nuestros dos países emergieron de tres conjuntos de factores. Uno tiene que ver con la Argentina. El otro tiene que ver con los Estados Unidos. El tercero tiene que ver con la distancia y las leyes de la economía: desafortunadamente nuestras economías no son complementarias y este hecho, que escapa a nuestra voluntad y a la de ellos, ha producido más de una divergencia de intereses.

Pero prefiero concentrarme en los primeros dos factores. El nuestro es un país que hace algunas décadas fue muy próspero. Hacia 1940, la Argentina tenía un producto per cápita que era casi tres veces mayor que el italiano y el japonés, un 40% superior al de Austria y apenas un poco más bajo que el francés. Esa prosperidad nos hizo sentir importantes, poderosos. Nuestro país queda muy

lejos de los grandes centros del poder mundial, de manera que el espejismo de nuestro poder no podía ser desmentido por realidades cercanas y palpables. En aquel pasado de riqueza e ilusiones, nuestros recursos alimentarios eran la envidia de una Europa que expulsaba a sus habitantes y los enviaba en busca de una vida mejor a nuestras costas, donde por cierto la encontraban.

Además, territorialmente somos el octavo país más grande del mundo. La inmensidad de nuestro territorio nos dio seguridad en nosotros mismos y nos aisló del resto del mundo. Creímos que éramos el centro del mundo, que “Dios era criollo”. No comprendimos que nuestra riqueza de entonces no equivalía a un auténtico poderío, sino que era una consecuencia, por un lado, de la existencia de tierras libres, y por otro de una feliz evolución de los términos del intercambio, fenómenos ambos que llegarían a su fin. No comprendimos la fragilidad de aquella prosperidad, ni la vulnerabilidad que subyacía al esplendor engañoso de los tiempos en que, en Europa e incluso en los Estados Unidos, se usaba la expresión “rico como un argentino”.

Nuestra educación primaria se orientó a inculcar en los niños la noción de que nada había más grande que ser argentino; que la Argentina tenía un rol de enorme trascendencia en el mundo; que el planeta no podía sobrevivir sin el aporte argentino; que ninguna reforma económica mundial podía llevarse a cabo sin consultar con la Argentina. Por cierto, recuerdo haberme educado con textos que decían: “Tengo suerte de haber nacido en un país grande, rico y poderoso”.

Esa ilusión impidió que comprendiéramos en que medida nosotros necesitábamos del mundo. Esa fantasía nos impulsó a adoptar políticas aptas quizás para una gran potencia, pero peligrosas y costosas para un país que dependía, para su prosperidad, de una inserción internacional que le permitiera exportar su producción alimentaria en las mejores condiciones posibles. La dolorosa realidad es que la Argentina estaba en condiciones de aspirar al dignísimo nivel de riqueza y poder de países como Australia o Canadá, pero creyó que podía aspirar al juego de una gran potencia, y como consecuencia terminó perdiéndolo casi todo.

El país entero cayó en este costoso autoengaño. Desde fecha tan temprana como 1889, cuando se celebró la primera Conferencia Panamericana, gobiernos argentinos de las más diferentes tendencias cometieron los mismos graves errores. Durante décadas enteras invertimos todo nuestro capital diplomático en una

competencia con los Estados Unidos por el liderazgo del hemisferio, sin comprender en qué medida dañábamos nuestro propio interés al enfrentar a un país tanto más poderoso que el nuestro.

Esta sincera autocrítica, que hago más como ciudadano de mi país que como canciller, me autoriza moralmente a tratar la otra cara de la moneda con igual sinceridad y sin eufemismos diplomáticos. Como sabemos, la buena voluntad es un camino de doble mano y la mala voluntad también lo es. En los Estados Unidos la Argentina no encontró cooperación ni comprensión, sino un rival formidable decidido a imponer un “destino manifiesto” no menos arrogante que la fantasía de poder de la Argentina, aunque con mayor base material. Estados Unidos le hizo pagar muy caro a la Argentina su desafío. Historiadores argentinos y norteamericanos han demostrado ya cabalmente que durante la mayor parte de la década de 1940 los Estados Unidos descargaron sobre la Argentina un fulminante boicot económico. Se privó a la Argentina de insumos estratégicos para su industria y de divisas imprescindibles para su desarrollo, marginándola de las corrientes centrales del comercio mundial. (¿Cómo olvidar que, según publicaciones del propio Departamento de Estado, en febrero de 1945 la Política de Exportación N° 1 de los Estados Unidos hacia la Argentina decía textualmente “es esencial no permitir la expansión de la industria pesada argentina”?)

Sin embargo, y a pesar de los pavorosos costos que nuestro país pagó por su confrontación con los Estados Unidos –o quizá debido precisamente a la herida nacionalista por ellos provocada– la Argentina no cejó en sus desafíos políticos al liderazgo norteamericano. Una de las pocas y honrosas excepciones a esta tendencia autodestructiva fue la del general Perón, que desde 1953 hasta su derrocamiento en 1955 logró recomponer y elevar hasta un nivel de cooperación, otrora desconocido, las relaciones argentino norteamericanas. A tal punto llegó esa cooperación que, en 1955, la oposición antidemocrática al peronismo acusó a la flota norteamericana de realizar maniobras en el Atlántico Sur para disuadir a la Marina argentina de un intento golpista. Desafortunadamente, el golpe se perpetró, y varios acuerdos que estaban pendientes entre los dos países fueron cancelados debido a la instauración del régimen militar.

A partir de entonces, con altibajos, las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos volvieron a ser conflictivas. A nuestro país le resultó muy difícil abandonar la ilusión de la “Argentina

Potencia”. Discrepamos con los Estados Unidos no sólo en asuntos comerciales y de política regional, sino también en materias tan sensibles como la política nuclear y misilística. Caímos varias veces en la dictadura. Y en 1982 le infligimos un grave daño a nuestra justa reivindicación de las Islas Malvinas al apelar a la fuerza y lanzarnos a una guerra que no podíamos ganar, contra el aliado más confiable de los Estados Unidos. Abril de 1982 es una fecha clave desde el punto de vista de la dolorosa lección histórica que le tocó aprender a mi país, porque esa fecha no sólo marca esa malhadada guerra, sino que también señala la interrupción de prácticamente todo el abundante apoyo económico directo que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos le había brindado al gobierno militar argentino. Abril de 1982 es una fecha que ilustra los costos de la confrontación y el precio del desafío para un país como el nuestro.

Sin embargo, no obstante esos costos y a pesar de la restauración de la democracia en 1983, la Argentina no estaba aún preparada para enfrentarse a la realidad, esa realidad que le indicaba, ya a gritos, que su enfoque confrontacionista de la política exterior sólo le producía daños irreparables al país. Aunque durante los seis años siguientes los peores excesos de la política exterior del anterior régimen militar fueron eliminados, el gobierno optó por no innovar en varios temas altamente irritativos, entre ellos la política de Malvinas, la política nuclear y la política misilística. Así, la Argentina continuó pagando los costos de sus desafíos, que se sumaban a las distorsiones acumuladas en su economía durante décadas, al déficit fiscal y a la hiperinflación, para culminar en una transferencia apresurada del mando presidencial, que el presidente saliente entregó varios meses antes de lo establecido por el calendario político.

Afortunadamente, la Argentina ha aprendido su lección y jamás volverá a caer en los errores del pasado. Las políticas de este gobierno, tanto en el plano económico como en el de las relaciones exteriores, sorprendieron a muchos, pero su acierto fundamental y su legitimidad han quedado claramente establecidos con el apoyo brindado por el electorado en los comicios de setiembre y octubre de este año.

En materia de política exterior, este gobierno ha optado por un cabal realismo en términos de cuál es la medida de nuestro poder y cuál es nuestra verdadera posición en el mundo. La Argentina es un Estado mediano en términos de poder y riqueza, con vastas

potencialidades de desarrollo, siempre y cuando estemos conscientes de nuestras limitaciones. La Argentina es un importante Estado latinoamericano, pero no es ni puede ser, en el futuro previsible, una gran potencia mundial. Los Estados medianos como el nuestro, para insertarse adecuadamente en el mundo y progresar sin crearse a sí mismos innecesarios obstáculos políticos externos, deben adaptarse a una comunidad internacional cuya conformación política es más un dato dado, que obra nuestra.

En tal contexto, la aceptación de liderazgos políticos de parte de una gran potencia de predominio natural en la región del mundo en que un país está ubicado, lejos de indignidad, es sensatez. Países mucho más poderosos que la Argentina, como el Reino Unido, Francia, Canadá, Japón, Italia, Alemania, Australia y tantos otros, han aceptado el hecho de la potencialidad norteamericana desde 1945, y han crecido y sabido defender con tenacidad sus intereses nacionales en el contexto de esa situación. La Argentina no aspira a otra cosa.

Por otra parte, la política exterior, tal como la concibe este gobierno, no es una abstracción lujosa y distante sino que es parte de la gran política nacional que precisamos para devolver a nuestro país la confianza en el porvenir y su mismísima viabilidad económica y política en el complejo mundo actual. Defenderemos con vigor nuestros verdaderos intereses, es decir, aquellos que están relacionados con el bienestar de nuestro pueblo, con su salud y enfermedad, con su felicidad e infortunio. Es por ello que protestamos fuertemente por la injusticia perpetrada contra nuestro comercio y producción, por las políticas de subsidios a las exportaciones agropecuarias de Europa y los Estados Unidos.

Pero la nuestra es una política que está al servicio del pueblo argentino, y es por ello que, aconsejados por la experiencia histórica que ya he resumido, renunciamos a todas aquellas confrontaciones políticas estériles, desvinculadas de nuestros intereses materiales, que antes nos obsesionaron. El único rédito de esas confrontaciones son beneficios emocionales que halagan la vanidad de las dirigencias. Estamos demasiado conscientes de que tales confrontaciones hacen aún más difícil el trámite de apuntalar un desarrollo que eventualmente alivie a ese pueblo nuestro, tan injustamente perjudicado por el cúmulo de errores políticos y económicos cometidos en las últimas tres décadas.

¿Qué duda cabe de que, para muchos gobernantes y dirigentes políticos, los gestos de desafío a los grandes del mundo generan un

intenso placer? Nosotros renunciamos a esa gratificación porque estamos conscientes de que ese beneficio emocional es para el gobernante, mientras a los costos generados por esos gestos los debe soportar el pueblo. Y la nuestra es, repito, una política exterior al servicio del pueblo. Nuestro pragmatismo está encuadrado en una escala de valores en la que prima el bienestar de nuestro pueblo, como corresponde a la doctrina que encarna mi partido y mi gobierno. En tal sentido, el “realismo moral” que hemos adoptado para nuestra política exterior está en las antípodas de la amoralidad que suele atribuirse al realismo en política internacional. Nuestra postura es profundamente moral, porque nada podría haber más inmoral que continuar arriesgando el bienestar de nuestro pueblo con el género de confrontaciones que suele atraer a las elites resentidas de muchos países del Tercer Mundo y que durante tanto tiempo tentó a nuestras dirigencias políticas.

Es importante subrayar, no obstante, que nada de lo que realizamos en materia de política exterior sería fructífero si no lleváramos a buen término las transformaciones internas en que estamos empeñados y que apuntan a extirpar para siempre ciertas perniciosas constantes como la inflación, el Estado ineficaz, generador de un déficit perverso. Desde este punto de vista, la actual política exterior y la actual política económica son complementos que van de la mano. Ambas están inspiradas en un realismo moral que reconoce que, para ser exitosos y poder servir eficientemente al pueblo de la Nación en el largo plazo, es necesario superar un voluntarismo ya tradicional, redimensionar con realismo nuestras expectativas y lanzarnos en busca de los objetivos posibles.

De ese modo, para ir a puntos más concretos, hemos reformulado nuestra relación con los Estados Unidos para tornarla más cooperativa, estable y madura, convencidos de que tal actitud no conlleva beneficios automáticos pero nos acerca mucho más a la posibilidad de lograrlos que cualquier enfrentamiento de arcaica raíz y oscura proyección, y nos permite, por otra parte, insistir en temas que pueden tener menor entidad planetaria que aquellos que en el pasado nos obsesionaron, pero que nos afectan mucho más directamente.

Este acercamiento a nuestro otrora “rival” y el cariz claramente pro occidental que hemos adoptado no implica negar nuestro carácter de país latinoamericano y en vías de desarrollo. Por el contrario, el acuerdo de límites con Chile, que pone fin a todos los problemas de delimitación y de demarcación en nuestra frontera con ese país,

atestigua nuestra vocación por la paz y la cooperación en la región. Además, hemos dado importantes pasos hacia la integración regional. En tal sentido, afianzamos en primer lugar nuestra relación bilateral con Brasil, suscribiendo diversos convenios y actas con ese país que tienden a la supresión de toda barrera arancelaria para 1995. Casi inmediatamente después logramos que Uruguay y Paraguay se incorporaran al proyecto común, constituyendo en marzo de este año lo que se bautizó como Mercosur, un Mercado Común del Sur que, aun antes de las respectivas ratificaciones legislativas, constituye una incipiente realidad y una gran esperanza. Este Mercado Común del Sur abarca una población de 190 millones de habitantes y representa un producto bruto de 415.000 millones de dólares, algo más de la mitad de todo el de América Latina y el Caribe. Otros países vecinos, como Chile y Bolivia, con los que ya coordinamos políticas energéticas y gasíferas, podrían incorporarse en el futuro.

Además, firmamos un acuerdo con los Estados Unidos por el que ese país y los cuatro del Mercosur crean un consejo consultivo sobre comercio e inversión: es este un jalón en el camino hacia una mayor integración, no sólo en el espíritu de la ALADI, sino también en el de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush. Es probable que también se convierta en un instrumento valioso para nuestras relaciones futuras con la Comunidad Económica Europea.

Hemos dado también importantes pasos en materia de seguridad colectiva. Un acuerdo bilateral con Brasil sobre salvaguardias nucleares omnicomprendidas será próximamente seguido por otro de alcance multilateral de los dos países con el Organismo Internacional de Energía Atómica. También hemos anunciado nuestra adhesión al Régimen Internacional de Tecnología Misilística. Hemos propuesto en la Organización de Estados Americanos, junto a Chile, Brasil y Canadá, la eliminación de armamentos no convencionales en la región. Estas medidas se coronan con el restablecimiento de relaciones con el Reino Unido y con los progresos hacia la cooperación en materia de administración de los recursos naturales del Atlántico Sur que hemos alcanzado con ese país.

De tal manera, avanzamos paso a paso a extirpar de nuestra política exterior todos aquellos viejos elementos que contribuyeron a generar una imagen negativa de la Argentina en el exterior, aumentando las percepciones de país riesgoso, ahuyentando

inversiones y erigiendo obstáculos diversos para la cooperación, cuando no generando costosas sanciones. Esto no significa, como dije, que tengamos la ingenua expectativa de que abundantes beneficios inmediatos caerán mágicamente sobre nuestro país. Pero sí implica la eliminación de obstáculos políticos que habíamos interpuesto entre nosotros y la cooperación internacional, y esto, que equivale a la eliminación de costos innecesarios, es ya de por sí un beneficio.

Es por todo esto que albergamos una profunda satisfacción. Sabemos –valga la paradoja– que los cambios pragmáticos que hemos impuesto en nuestra política exterior responden a una concepción moral de la política. Sabemos que obramos inspirados en las necesidades reales de nuestro pueblo, y que nuestro pueblo nos apoya. Y sabemos que nos hemos constituido, en la medida modesta de nuestras posibilidades, en una fuerza que apuntala el orden y el progreso en el mundo.

Moral y pragmatismo

Revista Somos, 16 de diciembre de 1991

Guido Di Tella

La política exterior que hemos adoptado es parte de la gran política nacional necesaria para sacar a la Argentina de la decadencia en que se halla desde hace treinta años, y en tal sentido va de la mano de nuestra política económica. Si el espíritu que anima esta política exterior puede caracterizarse en pocas líneas, éste es el de eliminar los obstáculos políticos externos que el exceso de confrontaciones del pasado había interpuesto entre la Argentina y el logro de sus objetivos económicos.

En el pasado, la política exterior argentina, víctima de una estimación exagerada e inexacta del poder argentino, produjo más confrontaciones políticas con países poderosos que las que estábamos en condiciones de manejar, generando así un balance negativo de costos y beneficios y grandes perjuicios para la economía nacional, que se pagaron con el hambre de nuestra gente. Lo que nosotros hemos hecho es eliminar aquellas confrontaciones que no se vinculan en forma directa a los intereses argentinos y, por ende, al bienestar del pueblo, para así concentrar nuestro poder de

confrontación en aquellos asuntos en los que sí esté en juego la salud y la enfermedad, la dicha y la desdicha, de nuestro pueblo.

Es así como, mientras hemos dejado de pelearnos con los Estados Unidos respecto de numerosos temas (América Central, la proliferación nuclear y misilística, etcétera) y en el ámbito de diversos foros (como el Movimiento de No Alineados y el Grupo de los Seis) y hemos pasado a cooperar en una serie de cuestiones impensables (como en el caso de nuestra participación en la guerra del Golfo), no perdemos la ocasión para protestar por la venta de cereales subsidiados en nuestros mercados tradicionales o por los derechos compensatorios que traban algunas de nuestras exportaciones. La lógica que subyace a esta táctica es obvia: si nos dedicamos a confrontar con los Estados Unidos y otras potencias en todos los campos, no se nos tomará en serio en ninguno. Si concentramos nuestro poder de confrontación en aquellos temas que son realmente importantes para el bienestar de nuestro pueblo, tenemos una probabilidad mayor de realizar algunos avances significativos.

No se trata pues, de “seguidismo” o de “alineamiento automático”, como han dicho algunos, sino de un manejo más inteligente de nuestros escasos recursos de poder. El hecho de que, de tanto en tanto, surjan problemas serios como el de los subsidios, nos ilustra no el fracaso de nuestra política, sino la magnitud de las dificultades y el carácter suicida de agregar obstáculos políticos innecesarios a negociaciones comerciales y financieras que ya son suficientemente difíciles.

A la vez, pretendemos crear las condiciones propicias para atraer inversiones. Por supuesto que nuestro éxito en este campo dependerá no sólo de la política exterior, sino principalmente de nuestro éxito en crear condiciones de estabilidad y crecimiento interno. Pero, mientras en el pasado una política exterior confrontativa agravaba las percepciones generadas por la inestabilidad y la decadencia, en el presente una política exterior de cooperación acompaña los éxitos de la política económica en materia de estabilización. En ese contexto se encuadra el tratado de garantía de inversiones que firmamos recientemente con los Estados Unidos, que culmina una serie de acuerdos con Italia, la Unión Belgo-Luxemburguesa, el Reino Unido, Alemania, Suiza, Francia, Polonia, Chile, España y Canadá.

En definitiva, esta es una política exterior al servicio del bienestar de nuestra gente. Como tal, es profundamente moral,

porque nada podría ser más inmoral que la continuación de una tradición de confrontaciones costosas que dañó al país al punto de hambrear a nuestro pueblo. En verdad, cuando la pobreza y la decadencia llegan al punto al que llegaron en la Argentina cuando nos hicimos cargo del Gobierno, en plena hiperinflación, el pragmatismo es la única moral política posible. Todo lo demás es inmoral.

APÉNDICE 2

Listado parcial de obras de otros autores que abordan el RP, clasificadas según país de publicación o presentación

ESTADOS UNIDOS

– Arlene B. Tickner, “Hearing Latin American Voices in International Relations Studies”, publicado en *International Studies Perspectives* (2003, N° 4). Presenta una sección titulada “Peripheral Realism” (pp. 332-333).

CHINA – Artículos de revistas académicas y capítulos de libro

– Xu Shicheng, Capítulo 22 (titulado “Realismo periférico” en caracteres chinos) de su libro en lengua china sobre las tendencias contemporáneas en el pensamiento latinoamericano, Instituto de América Latina (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), 2010.

– Sun Ruoyan, “A Review of Carlos Escude’s Theory of Peripheral Realism”, *Journal of World Economics and Politics*, N°11, 2003, pp. 38-43

– Sun Ruoyan, “Seeking a Way Out for the Periphery A Historical Investigation of International Relations Theory in Latin America after World War II”, *Journal of World Economics and Politics* (Revista del Institute of World Economy & Politics, Chinese Academy of Social Sciences), N° 8 2005, pp. 25-31 (estos dos artículos de la Prof. Sun Ruoyan son resúmenes de su tesis doctoral sobre el realismo periférico).

INDIA

– Varun Sahni, “Peripheric Realism versus Complex Interdependence: Analizing Argentina and Mexican Foreign Policies

Since 1988”, *International Studies* (Vol. 38:1, 2001). Revista de la Jawaharlal Nehru University, Nueva Delhi.

BRASIL – Tesis universitarias, artículos académicos y ponencias

– Mauricio Santoro, “Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina”, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, tesis de Ph. D., 2008.

– L.A.F.Y. Sagarra, “Política Externa Argentina da Década de 1990: Realismo Periférico e Reinserção no Mundo”. Tesis en diplomacia del Instituto Rio Branco.

– Janine Salles de Carvalho, “A Influência do Realismo Periférico na Relação da Argentina na Relação da Argentina com seus Vizinhos durante o Governo Menem - Práticas Políticas e Relações Internacionais”. Tesis de la Universidade de Sao Paulo, Programa de pós-graduação em integração da América Latina.

– André Costa Misi, “A Teoria do Realismo Periférico e a Política de Alinhamento do Governo Menem”. Tesis de maestría de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO).

– Leonardo César Souza Ramos. “A Periferia e as Teorias de Relações Internacionais: O Caso do Realismo Periférico”, en *O Debatedouro*, Vol. 3, Nº Especial, 2004, pp. 65-73.

– Luis Fernando Ayerbe, “Realismo periférico e interesse nacional”, Rio de Janeiro: Centro de Estudos das Américas - Universidade Candido Mendes, 1999.

– Pablo A. Bulcourf y Mariana Souto Zabaleta, “El Realismo Periférico y sus Críticos”, ponencia presentada al 3^{er}. Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, 4-6 de septiembre de 2006. Mesa 13 Inserção Internacional da América Latina; at10 – Processos de globalização e integração regional.

ALEMANIA – Capítulos de libro

– Klaus Bodemer, “Peripherer Realismus? Die Außenpolitik der Regierung Menem gegenüber Europa und den USA zwischen Kontinuität und Wandel”, en Nolte, Detlef y Werz, Nikolaus (comp.), *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt: Vervuert, 1996, pp. 273-296.

– Detlef Nolte, “Ein neuer Perón? Eine Bilanz der resten Präsidentschaft von Carlos Menem (1989-1995)”, contiene una

sección titulada: “3. Der “*realismo periférico*” - ein neuer Ansatz in der argentinischen Außenpolitik”; publicado en Nolte, Detlef y Werz, Nikolaus (comp.), *op. cit.*

MÉXICO

– Varun Sahni, “Realismo periférico vs. interdependencia compleja: dilucidando las políticas exteriores de Argentina y México desde 1989”, Documento de trabajo Nº 47, División de Estudios Internacionales; México: CIDE, 2000.

PERÚ

– Carlos Pérez, “Tendencias Políticas en América Latina a partir de las firmas de TLCs: Un acercamiento desde el ‘realismo periférico’”, Pontificia Universidad Católica del Perú, Documentos de Trabajo del CISEPA-PUCP, 2006.

ESPAÑA

– Julia Igoa, “Política exterior argentina en la década de los ’90: del realismo periférico a los condicionantes internos y externos. La privatización petrolera, un espejo de la realidad”, *Historia Actual Online*, Número 13 (primavera 2007), publicación del Grupo de Estudios de Historia Actual (GEHA), Universidad de Cádiz.

CANADÁ

– R. Domínguez, “Fox’s Mexican Foreign Policy: A case of post-authoritarian semi-peripheral realism”, trabajo presentado en la reunión anual de la International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canadá, 17 de marzo de 2004.

ARGENTINA – Artículos de revistas académicas, y capítulos y acápites de libros

– Atilio Borón, “Las desventuras del ‘realismo periférico’.” *América Latina/Internacional*. FLACSO, Programa Argentina, vol. 8, nº 29, julio-septiembre 1991, pp. 433-439.

– Alejandro Smirnoff, “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Estudios*

Internacionales (Universidad Nacional de La Plata) N° 25, julio-noviembre de 2003.

– Mirka Seitz, *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un Estudio de las Relaciones de Argentina con América latina y Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

– Silvia Gaveglione y Juan Pablo Angelone, “Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en el debate teórico argentino actual”, en Alfredo Rizzo Romano y Artemio Luis Melo (comp.), *Las Relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*, Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires, 1993. Acápites de la p. 79: “*Las variables integradoras del realismo periférico de Carlos Escudé*”.

– Anabella Busso y Alfredo Bruno Bologna, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 1994. Primer acápite: “*La era del ‘realismo periférico’*”.

– Raúl Bernal-Meza, *América latina en la economía política mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994. Acápites p. 191: “*El realismo periférico: un modelo teórico para la periferia del nuevo orden mundial*”. Título p. 193 hay un título subordinado que reza “*La formulación del ‘realismo periférico’*”. Título p. 194: “*El ‘realismo periférico’ desde la perspectiva del ‘realismo clásico’*”. Título p. 196: “*Las reformulaciones: autonomía y alineamiento*”. Título p. 198: “*Su ‘visión del mundo’*” (o sea, la de Escudé). Título p. 199: “*Algunos comentarios críticos sobre el realismo periférico: de los efectos del modelo sobre una política exterior para el desarrollo*”. Título p. 203: “*Los riesgos del realismo periférico como estrategia de política exterior*”.

– Raúl Bernal-Meza, *América latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005. Título p. 218: “*Autonomía como costo según Carlos Escudé*”. Título p. 325: “*El ‘realismo periférico’*”. Título p. 332: “*Debate entre Mario Rapoport y Carlos Escudé*”.

– Francisco Corigliano, “Veinte años no es nada: un balance de los debates teóricos acerca de la política exterior argentina”, documento de trabajo del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, año 2006.

APÉNDICE 3

Resumen de los estudios historiográficos realizados durante la década del '80, que documentaron los costes, para Argentina, de las confrontaciones con Estados Unidos, y señalaron el camino para el desarrollo del realismo periférico - Publicado originalmente en 1988*

El boicot norteamericano contra la Argentina de la década del '40

Introducción

En 1937, la Argentina tenía un ingreso per cápita levemente más bajo que el de Francia, casi el doble que el de Italia y casi el triple del de Japón.¹ Su expectativa de vida al nacer y su porcentaje de alfabetismo superaban los de los países del sur y el este de Europa.² En 1942, un renombrado economista, Colin Clark, predijo que hacia 1960 la Argentina tendría el cuarto ingreso per cápita más alto del mundo.³

El año 1960, empero, encontró al país hundido en un subdesarrollo relativo cada vez mayor. La declinación argentina, o como un humorista precisó, “el milagro del subdesarrollo argentino”, generó una constelación de intentos de explicación, ninguno demasiado satisfactorio. Las teorías de la dependencia, postuladas para explicar el fracaso argentino posterior a la década de 1940, fracasaron en explicar el éxito argentino anterior a la Segunda Guerra Mundial, o bien distorsionaron la historia argentina anterior a ese evento para adecuarla a los requisitos de su modelo.⁴ Tampoco fueron satisfactorias las explicaciones basadas en el accidente histórico o en el rol perverso de Perón, que se parecen más a una caricatura de la historia y a un mensaje propagandístico, que a un producto de la ciencia social.

* C. Escudé, *El boicot norteamericano a la Argentina en la década del '40*, Fascículo 1 de la Colección “Conflictos y procesos de la historia argentina contemporánea”, dirigida por Félix Luna, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988. Traducido por Verónica Weinstabl, de un original en inglés.

Con la apertura de los archivos británicos y estadounidenses, sin embargo, ha sido posible progresar en la identificación de variables que afectaron los vínculos entre Argentina, Estados Unidos y Gran Bretaña durante la década de 1940,⁵ que tuvieron un impacto más fuerte sobre la estabilidad política y el desarrollo económico argentinos de lo que anteriormente se había supuesto.⁶

Estos documentos nos cuentan la historia de las consecuencias de la neutralidad argentina: documentan la política norteamericana de boicot económico y desestabilización política hacia el país rioplatense, los esfuerzos británicos por neutralizar esa política estadounidense hasta 1947 y la formación de una coalición anglo-norteamericana contra Argentina entre 1947 y 1949.

Obviamente, porque las relaciones internacionales son siempre una historia de (por lo menos) ida y vuelta, la historia que se desarrolla en estos documentos tiene dos dimensiones: la de la política argentina y la de la política anglo-norteamericana. Con respecto a la segunda, pueden haber pocas dudas de que los Estados Unidos (y entre 1947 y 1949, ese país en combinación con el Reino Unido) le infligieron un gravísimo daño a la Argentina. Respecto de la primera, emergen dos ideas principales: 1. que la neutralidad argentina no fue intrínsecamente pro-Eje (como lo sostenía la retórica oficial norteamericana), sino más bien anti-norteamericana, y 2. que a pesar de ello, la neutralidad argentina, como también las políticas económicas de ese país durante la temprana postguerra, fueron actitudes autodestructivas que revelan falta de pragmatismo por parte de los gobernantes argentinos.

Por cierto, la enorme disparidad de fuerzas entre Estados Unidos y Argentina (mitigada, en la percepción de los gobernantes argentinos, por la dependencia aliada de sus alimentos), convertían el desafío de Estados Unidos en autodestructivo. Esto se acentuaba debido al carácter frecuentemente conflictivo de las relaciones entre ambos países durante el medio siglo precedente, que hacía que los coqueteos argentinos con el Eje anteriores a la Guerra fueran menos perdonables, en los ojos norteamericanos que, por ejemplo, los de Brasil.

Por otra parte, el hecho de que el desafío argentino a los Estados Unidos fue un error, contrario (por sus consecuencias) al interés nacional, es independiente de la cuestión, moral y jurídicamente relevante, de si los Estados Unidos tenían o no razón en presionar a la Argentina para que siguiese sus pasos, y de si la Argentina tenía o no el derecho legítimo de permanecer neutral. Con respecto

a estas preguntas, el contenido combinado de los documentos británicos y norteamericanos tiende a mostrar que la política estadounidense hacia la Argentina fue esencialmente una política de poder, y que desde una perspectiva ingenuamente jurídicista la Argentina tenía todo el derecho de hacer lo que hizo. La retórica moralista de los Estados Unidos frente a la Argentina en esa época es la más cabal representación del uso instrumental de los principios morales en busca de resultados que nada tienen que ver con lo moral. Pero los documentos anglo-norteamericanos también demuestran que, al hacer ejercicio de su derecho soberano a la neutralidad, la Argentina sólo se hizo daño a sí misma y a su gente.

El desarrollo argentino, que durante los cincuenta años previos a la Primera Guerra Mundial, fue uno de los más veloces en la historia económica mundial, mantuvo un excelente nivel hasta la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la Gran Depresión. Paradójicamente, fue el resultado de una relación simbiótica (comercial y financiera) con Gran Bretaña. La interdependencia asimétrica entre ambos países fue tal que no sólo Gran Bretaña fue el principal comprador de la Argentina; en varios años, ésta fue el principal proveedor de Gran Bretaña (excluyendo a los Estados Unidos, que siempre fue su principal proveedor, pero incluyendo a los miembros del Imperio como Canadá, Australia y la India).

La recuperación argentina tras la depresión fue muy rápida para una economía exportadora. Investigaciones recientes en la historia económica muestran que el frecuentemente criticado Pacto Roca-Runciman (que reparó la relación anglo-argentina, amenazada por el Movimiento de Preferencias Imperiales en la Convención de Ottawa), en combinación con la eficiente administración económica de Justo (1932-38), tuvo mucho que ver con esta recuperación.⁷ Asimismo, investigaciones de historia diplomática muestran cómo durante las negociaciones Roca-Runciman, y durante toda la década del '30, la cancillería argentina estuvo ocupada en negociaciones con el gobierno de Estados Unidos, en un intento de abrir ese mercado. No obstante, a pesar de contar con las simpatías del Departamento de Estado y del Presidente Roosevelt, se tropezó con la implacable oposición del Departamento de Agricultura.⁸ El carácter competitivo de los sectores agropecuarios de ambos países no permitía la cooperación.

Así, a pesar de la rápida recuperación argentina, su inserción en la economía mundial hacia los años '30 continuaba siendo dependiente del Reino Unido. Las vulnerabilidades argentinas frente

a los Dominios británicos de “poblamiento reciente”, competidores económicos naturales de Argentina,⁹ eran esencialmente políticas:

1. La inclusión formal de los Dominios en el Imperio Británico fue una cobertura política que sirvió para conservar el vínculo con el Reino Unido y resguardarse de la impredecible política estadounidense. El primer hecho está ilustrado por el Movimiento de Preferencias Imperiales y por los obstáculos con que tropezó el *Foreign Office* cuando intentó tratar a la Argentina como parte del Imperio, previo a la Conferencia de Ottawa: el Ministerio de los Dominios y los mismos Dominios se opusieron fuertemente.¹⁰ En la percepción de canadienses, australianos y neozelandeses, la inclusión en el Imperio era un privilegio que no debía ser compartido con otros.

2. Aunque la economía de los países de “poblamiento reciente” fuera competitiva con la de los Estados Unidos –el mayor productor mundial de alimentos– la Argentina tuvo que agregar a esta vulnerabilidad el hecho de haber usado su autonomía política para oponerse sistemáticamente, desde la Primera Conferencia Panamericana en 1889, a la diplomacia estadounidense. El conflicto diplomático entre los dos países era ya tradicional cuando comenzó la Segunda Guerra Mundial, y esta tradición fue un pesado fardo para la Argentina. Paradójicamente, sus competidores económicos no padecían de esta vulnerabilidad porque todavía no eran, en lo formal, políticamente independientes.¹¹

3. La ubicación geográfica de la Argentina en Sudamérica la colocaba dentro del ámbito de la Doctrina Monroe y el “destino manifiesto” de los Estados Unidos. Los norteamericanos se opusieron mucho más a la conexión anglo-argentina que a la anglo-australiana, en parte porque consideraba que el hemisferio occidental era una región en la que ellos tenían derecho a la hegemonía.¹²

Mientras los ex-dominios de poblamiento reciente eran los competidores económicos naturales de la Argentina en el mercado británico y son por ello un conjunto de países que debiera ser incluido en cualquier análisis comparativo del desarrollo argentino posterior a 1940, una breve mención de las desventajas que, en el mundo por venir, afectarían a la Argentina frente a Brasil, que era su

competidor natural por poder en el continente sudamericano, tampoco debe omitirse. Éstas eran básicamente dos:

1. Brasil, a diferencia de los países de poblamiento reciente, tenía una economía complementaria con la de los Estados Unidos, y
2. En parte como consecuencia, y en parte por el temor brasileño ante el poderío económico y militar argentino anterior a la Segunda Guerra Mundial, Brasil había cultivado excelentes relaciones diplomáticas con los Estados Unidos desde 1889, precisamente el año en que la Argentina comenzó con su tradición de rivalidad.¹³

Cualesquiera fuese el papel de la sagacidad, el capricho y/o la suerte en la generación de esta situación, lo cierto es que las alianzas de la Argentina y Brasil eran perfectamente naturales, simétricas y opuestas. Mientras la Argentina era económicamente complementaria con el Reino Unido y sufría el antagonismo de los Estados Unidos, Brasil se complementaba con este país y sufría la antipatía de Gran Bretaña. Los flirteos de Vargas con el Eje eran recibidos con hostilidad en Gran Bretaña, donde había tolerancia hacia la neutralidad argentina. La neutralidad argentina enfrentaba la oposición más vehemente por parte del gobierno norteamericano, a pesar de que, en 1940, Washington presionó a los británicos para que fueran discretos y diplomáticos acerca de un buque brasileño que habían capturado, cargado de armas Krupp.¹⁴ Finalmente, se puede decir que, antes de la Guerra, el vínculo anglo-argentino fue mucho más redituable, para la Argentina, que el norteamericano-brasileño para Brasil. Durante la guerra y la postguerra, sin embargo, la relación anglo-argentina se quebraría, en parte (aunque sólo en parte) debido a la política de los Estados Unidos, y la alianza Estados Unidos-Brasil se convertiría en una ventaja decisiva para éste.

Dado este cúmulo de desventajas frente a sus competidores económicos y políticos naturales, parece razonable que la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias (incluyendo, por supuesto, el colapso del Imperio Británico) tuvieran un impacto negativo sobre el futuro desarrollo argentino. El desafío argentino a la hegemonía norteamericana en Occidente durante la Guerra (por ejemplo su negativa a plegarse a la política de Washington frente al Eje), y la respuesta del gobierno de los Estados Unidos a esta actitud (un fulminante boicot económico y desestabilización política de

Argentina) magnificaron el impacto de estas consecuencias negativas.

Con la descripción de la política de los Estados Unidos y Gran Bretaña hacia la Argentina durante los años '40, que acometeré en los acápite siguientes, no sólo deseo contribuir a la comprensión de una de las variadas y fundamentales causas de la declinación argentina de postguerra, sino también señalar la importancia de las alianzas transnacionales (especialmente, la relevancia de gozar del favor de las grandes potencias) para el desarrollo de los Estados periféricos. Si la política de las potencias hacia los países periféricos es una importante variable para el desarrollo, la adaptabilidad de un país periférico a las metas globales de los países centrales no puede ser menos importante.

Me parece innecesario aclarar que no estoy sugiriendo que estas variables son las más importantes en la determinación del desarrollo de un país periférico, ni que lo hayan sido, específicamente, en el destino de la Argentina de postguerra. Sólo quiero demostrar que estos factores están presentes en estos procesos: aunque su impacto no puede ser cuantificado, puede ser identificado a través de la investigación historiográfica. En tanto se ignore su repercusión, las teorías de desarrollo serán insatisfactorias.

Digamos, finalmente, que no intento adjudicar “culpas”, sino comprender cómo opera el poder. La identificación de las variables y procesos mencionados subrayará, indudablemente, la responsabilidad de las grandes potencias en el subdesarrollo de algunos países, pero también desenmascarará el potencial autodestructivo de algunos tipos de nacionalismos del Tercer Mundo, muy comunes en nuestros tiempos (*año de publicación, 1988*).

La desestabilización política de la Argentina por los Estados Unidos

Destacaré, de manera breve, los principales aspectos de la política del Reino Unido y Estados Unidos hacia la Argentina, separando en forma analítica sus facetas económicas y diplomáticas.

En diciembre de 1939, en parte como consecuencia de la batalla del Río de la Plata, el gobierno argentino había llegado a la conclusión de que los derechos de los neutrales eran una ficción, y que el desarrollo de la guerra no permitiría una neutralidad real. Por lo tanto, el ministro argentino de Relaciones Exteriores, José María

Cantilo, le sugirió al embajador británico, Sir Esmond Ovey, que Argentina abandonaría la neutralidad y se uniría a los aliados. El gobierno británico consideró embarazosa esta propuesta, ya que aunque Gran Bretaña sacaría provecho del uso de medios navales argentinos, ya estaba beneficiándose con la principal contribución argentina, los suministros de alimentos, sin necesidad de una beligerancia activa. Había peligro de que una acción unilateral de este tipo molestara a Estados Unidos y redundara en detrimento de las relaciones angloamericanas. Los británicos, por lo tanto, no respondieron a la propuesta. Entonces, el gobierno argentino recurrió a Estados Unidos.

En abril de 1940, Cantilo visitó al embajador de ese país, Norman Armour y, en nombre del presidente Ortiz, hizo una propuesta altamente confidencial para consideración de Hull y Roosevelt. La idea era que la Argentina y Estados Unidos –posiblemente junto a otras repúblicas americanas– abandonaran la neutralidad para unirse a los Aliados, sin convertirse en beligerantes, de la misma manera en que Italia se había aliado a Alemania sin participar aún en las acciones bélicas. La respuesta norteamericana consistió en cinco puntos:

1. La opinión pública de Estados Unidos se opondría firmemente al abandono de la neutralidad.
2. Este proceder destruiría la unanimidad interamericana.
3. Si el “alineamiento no beligerante” significaba algo, implicaba que Italia tenía un arreglo con Alemania; no estaba tomando parte en las hostilidades, pero existía la posibilidad de que lo hiciera en cualquier momento, del lado de Alemania. Esta situación no se aplicaba a ninguna república americana. Ninguna de ellas tenía alianzas con potencias beligerantes, y por lo tanto, no había razón para que una república americana adoptara una política análoga a la del aliado a un beligerante europeo.
4. La propuesta argentina necesitaría una acción del Congreso norteamericano para poder ser adoptada en Estados Unidos, modificando o derogando la Ley de Neutralidad revisada el 4 de noviembre de 1939.
5. Por lo demás, la ley de neutralidad de los Estados Unidos permitía la venta de suministros a cualquier beligerante que pudiera ir a buscarlos, y el hecho de que los alemanes no estuvieran en posición de valerse de esa posibilidad, por falta

de poder naval, no alteraba la neutralidad norteamericana, aunque el resultado práctico fuera que los Aliados fueran los únicos capaces de comprarle a Estados Unidos.

A este intercambio, siguieron acontecimientos deplorables. El 10 de mayo se supo que la prensa se había enterado de la propuesta argentina. Aunque en Washington y Buenos Aires se hicieron esfuerzos para que no se publicara, el 12 de mayo un artículo supuestamente enviado desde Washington y señalado como “especial”, con las noticias acerca de la propuesta argentina y su rechazo por Estados Unidos, se publicó en *La Nación*. El gobierno argentino le atribuyó la responsabilidad de la fuga de información a Washington, y el 13 de mayo publicó una declaración reconociendo su iniciativa en la propuesta.

Esta fuga de información tuvo consecuencias catastróficas en la Argentina. Para algunos, el abandono de la neutralidad hubiese sido una traición a los principios y tradiciones de la política exterior. Elementos nacionalistas imprimieron afiches exigiendo la renuncia de Cantilo. El 18 de mayo, el presidente Ortiz hizo una declaración de prensa asegurando que Argentina mantendría “la imparcialidad más estricta” en la guerra en curso.

Como consecuencia, Ortiz y Cantilo comenzaron a perder poder. Este proceso se agudizó cuando el presidente Roosevelt pronunció su discurso de Charlottesville, Virginia, en junio de 1940, donde anunció que el suministro de recursos materiales a Francia y Gran Bretaña era un objetivo principal de su país. Esto no era ni más ni menos que la “no-beligerancia” que Argentina había sugerido. Sin embargo, no sólo había sido la Argentina rechazada, sino que Roosevelt había terminado con la neutralidad norteamericana sin una consulta al Congreso, y sin siquiera una referencia circunstancial a la previa iniciativa argentina.

La actitud de Roosevelt representó un golpe a la política exterior argentina en general, y a Ortiz y Cantilo en particular, junto con los ideales aliadófilos que ellos sustentaban. A partir de ese momento, una ruptura argentina con el Eje que fuera atribuible a presiones de Estados Unidos fue casi imposible políticamente, especialmente si consideramos la importancia de una política exterior independiente para la cultura argentina. Naturalmente, sería ingenuo sugerir que EE.UU. debería haber seguido la conducción argentina en un tema tan importante como éste. Sólo señaló que, dadas las características de la cultura política argentina, no era

probable que, después del desaire, Buenos Aires aceptara presiones de Washington.¹⁵

Después de Pearl Harbor, la retórica de Estados Unidos rebosaría de referencias a la “amenaza fascista” proveniente de Argentina. Estos puntos de vista sobre Argentina no coinciden ni con los británicos, ni con los alemanes, ni con los italianos.¹⁶ No obstante, moldearon la política de Estados Unidos, que se embarcó en un inflexible y enérgico acoso político, privado y público, contra el gobierno constitucional argentino. Internamente, la política de Estados Unidos se justificaba con argumentos tan forzados como la afirmación de que si Argentina era dejada por su cuenta, produciría la Tercera Guerra Mundial. Esta extravagante afirmación provino de la pluma del secretario de Estado Hull, el vicepresidente Wallace, el Secretario de Hacienda Morgenthau, y luego del embajador Spruille Braden.¹⁷

De acuerdo con la percepción de los funcionarios del *Foreign Office* británico de aquel entonces, el ataque continuo al gobierno argentino por parte de Estados Unidos fue un factor importante entre los varios que condujeron al golpe militar de junio de 1943, que al principio fue considerado por la embajada de los Estados Unidos como su propio éxito.¹⁸ Errores de inteligencia les hicieron creer que el nuevo gobierno militar rompería relaciones con el Eje. Una vez desilusionados, tácticas de desestabilización, que resultaron contraproducentes para el objetivo de conseguir la ruptura con el Eje, condujeron de manera directa a la renuncia de los ministros pro-aliados del gabinete argentino. Insensible a los resultados, el Secretario de Estado Hull divulgó una carta imprudente del pro-aliado almirante Storni, y al hacer esto alteró completamente la composición del gabinete, que hasta entonces estaba dividido por partes iguales entre pro-aliados y neutralistas.¹⁹ Hull estaba harto de la situación y parecía no importarle cuáles fueran las consecuencias de sus acciones: si eran contraproducentes y conducían a aún menos cooperación argentina, sus oportunidades para propinarle a la Argentina un castigo más severo y exhibicionista aumentaban. De hecho el subsecretario de Estado, Summer Welles, confesó en sus memorias que Hull tenía “un prejuicio casi psicópático contra la Argentina”.²⁰

Por lo tanto, en parte por la personalidad de Hull, en parte por la larga rivalidad entre los Estados Unidos y Argentina (que fue alimentada por el supuesto “destino manifiesto”), y en parte debido a la relativamente escasa importancia de Argentina para los Estados

Unidos, la política de Washington frente a Buenos Aires fue considerablemente más severa que sus acciones análogas frente a otros neutrales. Tal fue el caso, a pesar de que Argentina estaba contribuyendo más al esfuerzo de la guerra que los beligerantes más débiles (a través de suministros de alimentos), y a pesar de que las Fuerzas Armadas de Estados Unidos le habían advertido al Departamento de Estado hacía tiempo que, si Alemania avanzaba, la parte austral de América del Sur no podría ser defendida, agregando que Buenos Aires, más que ninguna otra capital, debía evitar disgustar al Eje. Por otra parte, a pesar de la inflexible actitud de Estados Unidos hacia Argentina, los funcionarios británicos sintieron que los norteamericanos eran aún más duros cuando estaban involucrados intereses británicos en el Río de la Plata, y esto nos trae al último (pero no menos importante) de los factores que desencadenaron la política adversa de los Estados Unidos hacia la Argentina: la competencia comercial angloamericana.²¹

Este fue el contexto en que escaló el conflicto entre Estados Unidos y Argentina. Ambas partes tomaron represalias. Hull estaba decidido a acabar con el gobierno de Ramírez. Después de un considerable conflicto burocrático en el interior del gobierno de Washington, los fondos de Argentina en Estados Unidos fueron congelados. Como represalia, Argentina aplicó presión económica contra países vecinos para establecer un bloque antiestadounidense. Ramírez, Gilbert y Perón hicieron declaraciones alentando a Chile, Paraguay y Uruguay a unirse con Argentina contra el imperialismo estadounidense. A su vez, Hull presionó a los británicos para que se unieran a un embargo total de la economía argentina, sólo para descubrir que los británicos le estaban agradecidos a Argentina por su cooperación. El boicot se podía intensificar sólo del lado de los norteamericanos. Argentina se vengó estimulando un exitoso golpe de derecha en Bolivia, y así el derrocamiento de Ramírez se convirtió en la política oficial de los Estados Unidos. Hull preparó un “sumario” contra la Argentina, y tomó medidas para fortalecer, militar y económicamente, a los países más vulnerables a sus presiones. Al mismo tiempo, se desplazaron poderosas unidades de la Flota del Atlántico Sur a la desembocadura del Río de la Plata. Y en este punto, asustado, el presidente *de facto*, Gral. Ramírez, se volvió atrás, rompiendo relaciones con el Eje.²² Una vez que Ramírez hubo dado ese paso fatal, Hull comenzó a cuestionar los términos de la ruptura. Empujó a Ramírez a una situación desesperada, aparentemente olvidando que el presidente argentino estaba asediado por

neutralistas. Hull estaba poniendo a la Argentina “en su lugar”, y parecía no importarle si, al hacerlo, alejaba a ese país de sus objetivos profesos.

Ramírez fue derrocado. Con el gobierno Farrell-Perón establecido en Argentina, Hull no sólo siguió una política de no-reconocimiento, sino que además se negó a dar a conocer los pasos que el gobierno argentino debía tomar para ser reconocido. En este trámite, forzó a los británicos a seguir las directivas norteamericanas. Estaba decidido a provocar la caída del gobierno Farrell-Perón, pero en esto, como en muchas otras cosas conectadas con la Argentina, fracasó.²³

Con el retiro de Hull por enfermedad, a fines de 1944, la agresión de Estados Unidos se apaciguó transitoriamente. Nelson Rockefeller, quien tuvo a cargo los asuntos latinoamericanos del departamento de Estado, y era un pragmático opuesto a las políticas anti-argentinas de Hull, maniobró sutilmente para lograr un cambio de política, conspirando en secreto con los británicos para alcanzar sus objetivos.²⁴ Aunque la actitud anti-argentina estaba muy arraigada, las maniobras de Rockefeller tuvieron éxito, y el cambio de política fue abrupto: poco se intentó para salvar las apariencias.

Es así que, a principios de 1945, la política de los Estados Unidos se revirtió. Escasamente un mes después de que la Argentina hubiera declarado la guerra, fue admitida a la Conferencia de San Francisco y a la Organización de las Naciones Unidas, a pesar de la fuerte oposición rusa. De manera inexplicable, sin embargo, los planes de Rockefeller serían frustrados por el nombramiento de Spruille Braden, un cruzado anti-argentino, como embajador en Buenos Aires.

La forma abrupta con la que el pragmatismo de Rockefeller sería enterrado por la campaña de Braden ilustra, una vez más, cuán irrelevante era, para Estados Unidos, el pragmatismo que Rockefeller había defendido. Su política sería sólo una corta “luna de miel” en las relaciones entre ambos países. Rockefeller perdió mucho poder con la marejada de sentimiento anti-argentino producida entre los norteamericanos después de la admisión de Argentina a las Naciones Unidas, beneficiando a Braden.

Durante el reinado de éste, el boicot económico fue llevado al punto de arriesgar una represalia argentina por medio de una interrupción del envío de alimentos a Europa, en un momento en que ésta era aún más dependiente de esos envíos de lo que había sido durante la guerra. La seriedad de la situación era tal que el peor escenario estudiado por los ingleses incluía un colapso social

completo y una toma de poder comunista en áreas de Europa Central. Naturalmente, si tal situación hubiera llegado a materializarse, los Estados Unidos se hubieran vistos forzados a cambiar de política o a emprender una operación militar contra Argentina. Pero como esa posibilidad era sólo una hipótesis alarmante, asustaba a los ingleses, que hubieran sido vulnerables a sus consecuencias, pero suscitaba pocas ansiedades en el gobierno norteamericano. Más que una posibilidad para ser considerada en el proceso estadounidense de toma de decisiones, fue un arma británica usada en el cabildeo pro-argentino que, en prosecución de sus propios intereses, Londres llevaba a cabo frente a Washington.²⁵

La carrera de Braden progresó gracias a sus actividades en Buenos Aires, y sólo tres meses después de su llegada fue relevado de ese puesto para remplazar a Rockefeller en Washington. Continuó con sus ataques al régimen Farrell-Perón, produjo su famoso *Blue Book* (una denuncia de Argentina en la que documentaba la supuesta conexión Argentina-Eje), y perdió las elecciones presidenciales argentinas, en las que el lema “Braden o Perón” ayudó a suscitar fervor nacionalista favorable al militar argentino.

Sin embargo, mientras desde el Departamento de Estado, Braden continuaba con una política anti-argentina que tenía dimensiones tanto públicas como encubiertas, George Messersmith fue nombrado embajador de Estados Unidos en Buenos Aires. Aquí sobrevino otra extraña fase de este conflicto, cuando el nuevo embajador se embarcó en la tarea de reevaluar el alcance de la conexión nazi en la Argentina, y descubrió, después de seis meses de investigaciones, que la amenaza del Eje había sido “en gran medida imaginaria”. La retórica de Braden acerca de la “real amenaza” a la seguridad de los Estados Unidos representada por el gobierno argentino, comenzó a coexistir con la visión diametralmente opuesta de Messersmith, de una Argentina sacrificada por Braden, que trataba desesperadamente de apaciguarlo.²⁶

La batalla entre Messersmith y Braden se resolvió finalmente a favor del primero cuando, después de intensas comunicaciones entre Messersmith y el secretario de Estado George Marshall, Braden renunció y la misión de Messersmith en la Argentina fue declarada “exitosamente concluida”, en junio de 1947.

Este es el punto en el cual, finalmente, las relaciones de Argentina con Estados Unidos se normalizaron oficialmente. Sin embargo, el boicot económico continuó sin la autorización del Departamento de Estado, y quizás incluso sin su conocimiento.

Antes de pasar a ese episodio, sin embargo, describiré de manera breve las principales medidas de boicot económico tomadas hasta ese entonces.

El boicot económico de Estados Unidos contra Argentina

El boicot de la economía argentina comenzó en febrero 1942 y continuó, con diversas características e intensidad, hasta 1949. Durante los años de guerra, el esfuerzo se concentró en privar a la Argentina de muchas provisiones vitales para las cuales, con la caída de Francia y el advenimiento de la Batalla de Gran Bretaña, los Estados Unidos se habían convertido virtualmente en la única fuente. Se rechazaron licencias para la exportación a Argentina de máquinas de acero, piezas de repuesto y material rodante para ferrocarriles, productos químicos y equipos para petróleo, hierro, acero, carbón, aceite de quemar, ceniza y soda cáustica, hojalata, etc. Estas limitaciones fueron extremas. Fueron mucho mayores de lo justificado por la escasez de tiempo de guerra, y tuvieron la documentada intención de acrecentar las vulnerabilidades argentinas, para cuyo propósito funcionarios especializados realizaron estudios. Esta política se complementó con una continua interferencia con el comercio argentino en Latinoamérica, destinada a evitar la exportación a ese país de caucho boliviano y brasileño, estaño y quinina bolivianos, carbón brasileño, cobre chileno, etcétera.

De manera simultánea, se presionó a Gran Bretaña a limitar sus exportaciones a Argentina. Esta presión tuvo éxito en todo lo que se refería a la prohibición de una amplia gama de productos, desde ítems estratégicos, como ciertos grados de acero, hasta mercaderías irrelevantes que encendían la imaginación paranoica de los norteamericanos, como planeadores de segunda mano. Sin embargo, cuando se intentó un embargo total de las exportaciones e importaciones argentinas, los británicos se opusieron, un poco por intereses propios y opiniones divergentes acerca de los asuntos argentinos, y otro poco porque el presidente Roosevelt se negó a garantizar que la pérdida en la provisión de carne de Gran Bretaña sería compensada a través de las reservas de Estados Unidos.

Las presiones de Estados Unidos durante la guerra tuvieron éxito, sin embargo, en evitar que se firmaran contratos de carne a largo plazo entre el Reino Unido y la Argentina. Durante toda la guerra y

el temprano período de postguerra, Washington boicoteó todas las negociaciones anglo-argentinas que tendían a afianzar el lazo entre Buenos Aires y Londres (como los contratos a largo plazo de carne y semilla de lino), mientras apoyó sistemáticamente al lado británico en todas aquellas negociaciones que (como la compra por parte del gobierno argentino de los ferrocarriles de propiedad británica) condujeron simultáneamente a la ruptura del lazo anglo-argentino (contribuyendo al retiro de los británicos de la parte austral de Sudamérica) y al fortalecimiento de la economía isleña del Reino Unido.

Por otra parte, durante la guerra, la sumisión británica a las presiones de Estados Unidos contra los contratos anglo-argentinos de largo plazo, se obtuvo a cambio de una garantía norteamericana de que todos los otros compradores serían mantenidos lejos del mercado argentino. Esto, a su vez, condujo a la obstrucción de las relaciones franco-argentinas e ítalo-argentinas, y del comercio argentino con Bélgica y Noruega.

Inmediatamente después de la guerra, Estados Unidos tomó medidas para obstruir la expansión de la marina mercante argentina. Además, se opuso a invitar a Argentina a una conferencia para proyectar una Organización de Comercio Internacional. Fue otro intento de marginar a la Argentina de la corriente principal del comercio mundial, orquestado a pesar de las objeciones de Gran Bretaña, cuyo gobierno argüía que, siendo una de las naciones líderes del comercio mundial, Argentina no debía ser excluida.²⁷ La política de Exportación I de los Estados Unidos hacia Argentina, del 3 de febrero de 1945, decía:

“Se debe mantener la exportación de bienes de capital en los mínimos actuales. Es esencial no permitir la expansión de la industria pesada en la Argentina”.²⁸

Con fluctuaciones, una política de boicot económico del departamento de Estado continuó hasta la normalización oficial de las relaciones con la Argentina, en junio de 1947.

Sin embargo, un boicot económico encubierto e ilegal, contrario a la política oficial de los Estados Unidos, continuó a través de las operaciones de la poderosa Administración para la Cooperación Económica (ECA), que estaba a cargo del programa de Recuperación Europea (ERP), nombre oficial del Plan Marshall. Desde el principio, la ECA adoptó una política para prevenir las compras europeas en

Argentina con dólares del Plan Marshall, mientras las permitía en Canadá y Australia, sus competidores naturales en el mercado de alimentos de clima templado. Además, la ECA utilizó su irresistible poder para desalentar las compras europeas en Argentina con monedas duras. Este boicot subterráneo podría haber pasado inadvertido si no fuera por las indiscretas declaraciones anti-argentinas que funcionarios relativamente secundarios de la ECA hicieron a la prensa, creando una conmoción en Argentina.

El azorado embajador norteamericano, James Bruce, ordenó una investigación secreta de la ECA hacia la Argentina. En una carta al presidente Truman, le informó acerca de las declaraciones hechas por el Director de la División Agrícola y Alimenticia de la ECA, que había afirmado que haría “caer de rodillas a la Argentina”. El funcionario también había tergiversado los precios argentinos, y dado instrucciones al ejército norteamericano de comprar carne en cualquier país excepto Argentina, sin importar cuánto mayor fuera el precio.

Como consecuencia de la investigación ordenada por Bruce, el 25 de enero de 1949 el Departamento de Estado produjo un memorial, de máximo secreto, donde documentaba treinta y tres casos de discriminación de la ECA contra Argentina. Aparte de las pérdidas en dólares, estas discriminaciones implicaban pérdidas en casi todas las monedas europeas, más allá del Plan Marshall.

Por cierto, la ECA también había intentado “usar su poder para forzar concesiones de Argentina, ya sea directa o indirectamente, formando una combinación de países europeos contra Argentina”. Estas políticas pusieron a la Argentina en una posición extremadamente desfavorable frente al mercado mundial. El trato de la ECA a Canadá había sido justo el opuesto, alentando compras europeas a ese país, autorizando cantidades sustanciales de compras con dólares del Plan Marshall, reconociendo las necesidades canadienses de divisas, y manifestando la disposición de negociar una garantía de un mínimo de compras europeas, para así asegurarle una provisión de dólares.

A pesar de medidas del Departamento de Estado para terminar con este boicot, un memorial del 22 de marzo de 1949 comunicaba nuevas discriminaciones, aunque reconociendo que la situación había mejorado. Admitía que la “discriminación de la ECA de 1948 ha contribuido a la escasez de dólares y a la precaria situación económica actual de la Argentina”. Howard H. Tewksbury, jefe de División de los Asuntos del Río de la Plata, admitió que la situación “podría conducir a una catástrofe”.²⁹

El cambio de la política británica

Tewksbury también escribió que Argentina debería dirigir al menos una parte de su anatema contra otros países. Al consultar los archivos británicos, ésta parece una evaluación adecuada. Hasta mediados de 1947, la actitud de Gran Bretaña en Washington se podía describir como un cabildeo pro-argentino, aunque con cierta ambigüedad que provenía del miedo de que, si la situación entre Estados Unidos y Argentina se normalizaba por completo, la Argentina podría volverse hacia ese país, y los intereses británicos sufrir en consecuencia.

Pero en agosto de 1947 el Reino Unido se encontró con que sus reservas en dólares estaban cerca de agotarse, y tuvieron que recurrir a una declaración unilateral de inconvertibilidad de la libra esterlina, previa consulta con Estados Unidos. La inconvertibilidad de la libra esterlina violaba, entre muchos otros pactos, tanto el Acuerdo Financiero Angloamericano de 1946 (una infracción que Estados Unidos autorizó) como el Acuerdo Eady-Miranda del mismo año con la Argentina (una infracción unilateral sin ningún tipo de consulta con Argentina). Además, violaba pactos con otros quince países.

En el Acuerdo Eady-Miranda, Gran Bretaña había garantizado la convertibilidad de la libra esterlina, y Argentina había aceptado invertir capital en los ferrocarriles argentinos de propiedad inglesa, formando una empresa conjunta. El acuerdo de los ferrocarriles luego había evolucionado hacia una negociación de compra, en la que alrededor de 150 millones de libras de la deuda británica con la Argentina, acumulada durante la guerra y congelada con garantía en oro pero sin interés, serían usadas para comprar esos activos, que estaban depreciados por el uso y la falta de inversiones recientes. Esta venta a la Argentina fue considerada por el gobierno británico como un éxito muy importante. Se había buscado durante años. Vender los ferrocarriles a la Argentina era una manera de eliminar su deuda de guerra con ese país, a la vez que significaba sacarse de encima intereses que obligaban a los británicos a preocuparse por la salud de la economía argentina. Para Londres, los ferrocarriles anglo-argentinos se habían convertido, desde hacía mucho tiempo, en suertes de “rehenes” británicos en manos argentinas, que permitían a los argentinos chantajear a los británicos de manera indirecta.

Sin embargo, la violación del acuerdo de convertibilidad de la libra puso al Reino Unido en una posición delicada, ya que la venta de los ferrocarriles, que todavía no se había concretado, podía quedar comprometida. Los británicos optaron entonces por decirles a los argentinos que sólo habría una suspensión temporaria de convertibilidad, con el objetivo de asegurar la disponibilidad de libras, para concretar la compra-venta de los ferrocarriles, pero que una vez que ese trámite se concretara la libra volvería a ser convertible para Buenos Aires. En despachos secretos a sus funcionarios, sin embargo, Londres explicaba en forma explícita que ésta era una mentira: que no habría convertibilidad de la libra para la Argentina ni para nadie, pero que el engaño era necesario para que no se frustrara el acuerdo de ferrocarriles.

En efecto, una vez que la venta se concretó, no hubo convertibilidad para Argentina. La tensión creció entre ambos gobiernos. Ya que no habría convertibilidad, Argentina solicitó que se le adjudicara una cuota de dólares, para continuar con su tradicional comercio triangular, comprando en Estados Unidos los productos que no podía comprar en Gran Bretaña. El 14 de noviembre de 1947, la Comisión de Política Económica del Gabinete británico recomendó que, como máximo absoluto, se limitara la ración de dólares a la Argentina al equivalente de 20 millones de libras. Sin embargo, en el curso real de las negociaciones, los británicos no concedieron cuota alguna de dólares para Buenos Aires.³⁰

Argentina no era el único país con este tipo de comercio triangular. Canadá también dependía de ese esquema. El 11 de noviembre de 1947, la Comisión de Política Económica del gabinete decidió ofrecerle a Canadá 77 millones de libras en dólares. Esta oferta se aumentó en diciembre a 90 millones de libras (360 millones de dólares) y luego otra vez a 400 millones de dólares, con una cláusula para negociar un aumento si Gran Bretaña recibía dólares del Plan Marshall.³¹ Y hacia 1949, en parte como consecuencia de charlas tripartitas sostenidas en Washington, Canadá comerció con Gran Bretaña exclusivamente en dólares, un comercio que se financió en parte al contado, y en parte a través de una línea canadiense de crédito.³² Mientras tanto, la decisión respecto de Argentina se mantuvo firme: “no habrá para ella ración de oro, ni dólares”.³³

Para Argentina, esto significó el fracaso del ambicioso plan de industrialización de Perón, que dependía de la compra en Estados Unidos de bienes de capital no disponibles en Gran Bretaña. Estas

fueron buenas noticias para Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa continental, ya que la demanda de bienes de capital que generaría la política de Perón era considerada contraproducente para la recuperación europea. En enero de 1948, R. H. Hadow, consejero de asuntos latinoamericanos de la embajada británica en Washington, especuló con un “juego de marginación angloamericano” para retrasar o terminar con el plan argentino.³⁴

Para colmo, el *Foreign Office* británico razonó que su negativa a pagarle dólares a Argentina significaba que era desaconsejable que otros países europeos o Estados Unidos le pagasen en dólares, ya que, supuestamente, eso hubiera fortalecido el poder de regateo de la Argentina frente al Reino Unido. Por lo tanto, Gran Bretaña se esforzó por obtener cooperación estadounidense y europea. En junio de 1948, el embajador Sir Reginald Leeper habló acerca de esto con James Bruce, embajador de Estados Unidos en Buenos Aires, que ofreció su apoyo.³⁵

En julio de 1948, un telegrama del *Foreign Office* al embajador británico en Washington hizo hincapié en la necesidad de obtener no sólo la cooperación estadounidense, sino también europea, a través de intercambios informales de información en París vía la OEEC (la futura OECD).³⁶ Hacia septiembre de 1948 se había llegado a un acuerdo informal en París, generando un memorial del ministro de Hacienda británico donde se afirma que, debido a la actitud británica en París, era más necesario que nunca abstenerse de darle dólares a Argentina.³⁷ En estos papeles se vislumbra repetidas veces la cooperación del departamento de Estado en la negativa a darle dólares a la Argentina, y en la manipulación del mercado para mantener bajos los precios argentinos.³⁸ Con total candor, por otra parte, en los documentos británicos se hace referencia al imperativo de que en la Argentina no se conozca nada acerca de la cooperación británica con los norteamericanos y con otros compradores europeos.³⁹

Por lo tanto, la opinión de Tewksbury, citada arriba, acerca de la complicidad de terceros países con la política anti-argentina de la Administración de la Cooperación Económica norteamericana, parece correcta.

Asimismo, está claro que, después de agosto de 1947, y como consecuencia de la crisis británica de convertibilidad, la política del Reino Unido respecto de Argentina cambió diametralmente. Mientras entre 1942 y 1947 Gran Bretaña había intentado neutralizar la antipatía norteamericana hacia el país sudamericano,

a partir de entonces Londres alentó esa antipatía, y conspiró con Washington y con países europeos para privar a Buenos Aires de moneda dura.⁴⁰

De la documentación estudiada se infiere que, durante los años de la temprana postguerra, el gobierno argentino adoptó una política industrialista que, aunque correcta, se oponía a los intereses combinados de Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa continental. Si la Argentina tenía acceso a moneda dura, aumentaría la demanda de bienes de capital, muy escasos debido a la devastación de la guerra. Y esto retrasaría la recuperación europea, que tanto para los propios europeos como para los norteamericanos (inmersos ya en la Guerra Fría) era mucho más importante que la eventual industrialización argentina. En parte por estos motivos, durante la temprana postguerra Argentina enfrentó tantas dificultades como durante la guerra misma. Hacia 1949, la Argentina ya padecía una severa crisis de balanza de pagos, producida por una diversidad de factores que incluyen, en medida importante, los acontecimientos arriba descriptos.

La política de Estados Unidos hacia Brasil durante la guerra y la temprana postguerra

La desestabilización política y el boicot económico de Estados Unidos contra la Argentina durante la década del '40 desnudan un cuadro estremecedor acerca de algunas de las consecuencias posibles de la enemistad de una gran potencia frente a un Estado periférico y vulnerable. A su vez, el revés de la moneda está representado por las relaciones entre Estados Unidos y Brasil durante el mismo período, producto del carácter complementario de ambas economías, y de una historia de cooperación entre ambos países que se remontaba a 1889.

El trato preferencial de Estados Unidos a Brasil se remitía a mucho antes de la guerra. Durante las charlas comerciales de 1934, los negociadores brasileños admitían en privado que las ventajas que se les estaban concediendo a Brasil eran “absurdas”. Como señala Stanley E. Hilton en sus cuidadosas investigaciones en los archivos brasileños y norteamericanos, Washington optó por no darle gran importancia a la represión interna en Brasil, ni a la creación de un “Estado Novo” que era cabalmente fascista, ni al comercio brasileño con el Tercer Reich. Esa misma política norteamericana

prosiguió una vez comenzada la guerra. Los Estados Unidos dieron continua ayuda financiera a Brasil, ayudando a desarrollar nuevas industrias. Gracias a esta ayuda, Getulio Vargas pudo comenzar el desarrollo de una industria siderúrgica. El reconocimiento del presidente brasileño fue grande, al punto de que, en septiembre de 1940, le dijo al subsecretario de Estado Summer Welles que él “no olvidaría cuánto le debemos a usted y al Departamento de Estado” por el nacimiento de una industria siderúrgica en su país.

Subsecuentemente, Washington concedió nuevos préstamos, facilitó transferencias de tecnología, y en 1941 le dio al proyecto siderúrgico brasileño “prioridad uno”, autorizando la exportación de todo el equipo necesario. Dos años más tarde, Estados Unidos le concedió a Volta Redonda la misma prioridad que a las plantas de acero en su propio territorio. Los archivos brasileños muestran que los funcionarios brasileños estaban sorprendidos por la buena voluntad de Estados Unidos en la exportación de equipos y materias primas. Esto, por supuesto, era paralelo al ya mencionado veto de Washington al desarrollo de la industria pesada argentina, ordenado por la “Política de Exportación I”, de febrero de 1945.

Simultáneamente, Washington estaba apoyando otros proyectos brasileños, como una fábrica de motores, a la que adjudicó la misma prioridad que a fábricas similares que eran propiedad del gobierno norteamericano en territorio de Estados Unidos. En los archivos brasileños, Hilton encontró muchos ejemplos de reconocimiento y entusiasmo de parte de funcionarios locales, por la posición privilegiada que Washington asignaba a su país.

Similarmente, las grandes cantidades de café compradas por los Estados Unidos, y los altos precios que éstos estaban dispuestos a pagar, en tiempo de guerra, por este insumo no del todo necesario, sorprendían al Director Nacional del Café del Brasil, motivando un mensaje suyo al ministro de Finanzas, Arthur Souza Costa, donde se refiere a la “magnanimidad” del gobierno estadounidense.

En lo que se refiere a los suministros de petróleo, en 1942 Washington situó a Brasil en la misma categoría que a Gran Bretaña. Y luego de la entrada de Brasil en la guerra, el gobierno norteamericano decidió cubrir todos los requisitos de petróleo de las fuerzas armadas brasileñas. En un mensaje a Vargas del 4 de septiembre de 1942, el general Julio Horta Barbosa expresaba su entusiasmo, afirmando que esto implicaba “un trato verdaderamente excepcional” hacia Brasil.

En general, las autoridades brasileñas compartían asombro respecto de la preferencia con que se los trataba en Washington. De hecho, en abril de 1945 los decisores norteamericanos decidieron que se potenciaría a Brasil para que ocupara, en Sudamérica, la posición que Estados Unidos ocupaba en Norteamérica, “reduciendo a Argentina a la posición relativa de México o Canadá”.⁴¹ Por otra parte, según la investigación de Gary Frank en los archivos estadounidenses, hacia principios de 1944 el objetivo de romper el equilibrio militar entre Argentina y Brasil, a favor de este último, se convirtió en la política oficial de los Estados Unidos, por razones políticas que no estaban relacionadas con el esfuerzo de la guerra.⁴²

Para Brasil, la terminación de la guerra no fue una buena nueva. Durante la temprana postguerra, los brasileños lamentaron lo que consideraron un abandono de los Estados Unidos, que se dedicó a la reconstrucción de Europa, y optó por una metodología multilateral para encarar sus relaciones con América Latina. Es cierto que, en comparación con Europa occidental, después de la guerra Brasil ya no disfrutaba de las preferencias de la superpotencia. Pero si se lo compara con el resto de América latina, Brasil era todavía un país privilegiado. De hecho, la declaración de la política de los Estados Unidos para con Brasil de 1950 decía:

“Es política de los Estados Unidos alentar y apoyar todos los esfuerzos brasileños legítimos para mejorar la posición internacional de este país (...) y mantener a Brasil como la piedra basal de toda nuestra política latinoamericana”.⁴³

Si recurrimos a las cifras para evaluar la ayuda oficial estadounidense a Brasil y Argentina en los primeros años de postguerra, convirtiéndolas a dólares constantes de mayo de 1983, observamos que la ayuda neta norteamericana para el período 1946-1955 fue equivalente a 274 millones de dólares en el caso de Argentina, y de 1280 millones de dólares en el caso de Brasil. Está claro que estas cifras son insignificantes comparadas a regiones del mundo de interés estratégico. Las Filipinas, por ejemplo, recibieron mucha más ayuda que la totalidad de Latinoamérica. Sin embargo, para estándares latinoamericanos, Brasil fue un receptor altamente privilegiado de ayuda norteamericana.

Además, no se debe subestimar la relevancia de la ayuda de tiempos de guerra sobre la economía brasileña de postguerra. Por

ejemplo, según un informe interno del Banco de Exportación e Importación de Washington DC, la disponibilidad de productos de acero de producción local, hecha posible gracias a la ayuda norteamericana durante la guerra, hacia 1951 ya había generado unas 28 empresas nuevas en Brasil, a la vez que 56 firmas preexistentes habían podido expandir sus operaciones. El Banco de Importación-Exportación consideró que tenía una “relación especial” con Brasil, y que había hecho una gran contribución al desarrollo brasileño.⁴⁴

Si extendemos el período de nuestra comparación entre Argentina y Brasil a 1945-1970, y expresamos la ayuda neta de Estados Unidos en valores de 1983, los créditos totales a Argentina ascendieron a 1169 millones de dólares, mientras los de Brasil llegaron a los 7798 millones. Al agregar a Chile en la comparación, encontramos que su total alcanzaba los 3719 millones de dólares. Sin duda, Chile representa un caso intermedio en términos del grado de favoritismo de la superpotencia en la región.

No hace falta decir que estos ingresos no sólo producen el efecto multiplicador ya mencionado; también tienen un efecto muy importante, que no se puede cuantificar, en el clima de inversión. Una comparación del clima para inversores estadounidenses en ambos países durante el período es ampliamente favorable a Brasil, que de hecho se convirtió en el favorito del inversor estadounidense en Latinoamérica. En realidad, la falta de estima de Estados Unidos hacia Argentina fue tan marcada, que durante el período 1945-70, la suma de sus créditos a ese país fue menor que la de los concedidos a países muy pequeños como Bolivia y a la República Dominicana.⁴⁵

Conclusiones sintéticas de los estudios historiográficos conducidos durante la década de 1980

1. La documentación disponible, proveniente de archivos otrora secretos, demuestra que el favor de una superpotencia hegemónica puede contribuir fuertemente al desarrollo económico de un Estado periférico.
2. Sin embargo, mucho más importante que el beneficio que puede producir una buena relación con una superpotencia, es el daño que puede producir una mala relación.
3. Por cierto, es mucho más impresionante la documentación

que demuestra el daño que Estados Unidos le infligió a la Argentina, que la que ilustra los beneficios que derramó sobre Brasil.

4. Por otra parte, el caso del daño que una superpotencia hegemónica puede propinarle a un Estado periférico con el que está enemistado se agrava, si por razones económicas o geoestratégicas, el país periférico en cuestión no es relevante para los intereses vitales de dicha superpotencia. Fue lo que ocurrió en el caso de Argentina, que aunque relevante para el Reino Unido, no lo era para Estados Unidos, la nueva potencia hegemónica.

5. No obstante, debe aclararse que NO estamos sosteniendo que el desarrollo económico sea principalmente consecuencia de la ayuda proveniente de afuera. Sus principales fuentes son internas.

6. Pero aunque una buena política exterior no puede generar desarrollo económico, una mala política exterior puede destruir las perspectivas de desarrollo, a través de las sanciones y discriminaciones que puede engendrar por parte de las grandes potencias. Esa es la principal moraleja proveniente del estudio de las relaciones entre Argentina, Estados Unidos y Gran Bretaña durante la década de 1940.

NOTAS AL APÉNDICE 3

¹ A. Maizels, Alfred, *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge, 1963.

² UNESCO, *Progress of Literacy in Various Countries*, 1953; Keiffitz y Fleiger, *World Population: An Analysis of Vital Data*.

³ Clark, C., *The Economics of 1960*, Londres, 1942.

⁴ Tal es el caso, en mi opinión, del muy influyente libro de F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, cuya versión del desarrollo socio-económico de la Argentina durante las primeras cuatro décadas del siglo XX contrasta agudamente con el trabajo empírico de C. Díaz-Alejandro y G. Germani (entre varios otros). Más allá de los paradigmas teóricos, el trabajo de investigación de Germani es muy importante porque demuestra el enorme crecimiento de las clases medias argentinas durante el período 1869-1947, que transformó la estructura social argentina en “moderna”, esto es, comparable a las de Estados Unidos y Europa Occidental (*Sociología de la modernización*, Buenos Aires 1969). Además, la comparación internacional que Germani presenta en el “Apéndice” a la edición en lengua castellana de la obra de Lipset y Bendix, *Social Mobility in Industrial Society* (EUDEBA, Buenos Aires, 1962), muestra cómo la Argentina se encontraba entonces en la categoría de mayor movilidad social. Estos datos sugieren que, al menos hasta la década de 1940, el desarrollo “dependiente asociado” de Argentina (concepto de Cardoso) no produjo las relaciones internas “de alta explotación” que, según las hipótesis de (entre varios otros) Cardoso, Faletto y T. Dos Santos (“The Structure of Dependence”, *American Economic Review*, 60, n.º. 5), supuestamente se registran de manera necesaria en este tipo de desarrollo.

⁵ Los trabajos de archivo relativamente nuevos incluyen: C. Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949*, Buenos Aires 1983 (también tesis doctoral de la Universidad de Yale, *The Argentine Eclipse: the International Factor in Argentina's post World War II decline*, 1981); M. Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las Clases Dirigentes Argentinas, 1941-1945*, Buenos Aires 1981; M. J. Francis, *The Limits of Hegemony: United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, Notre Dame 1977; Gary Frank, *Struggle for Hegemony: Argentina, Brazil and the Second World War*, Miami 1979 y *Juan Perón vs. Braden*, Lanham 1980; R. A. Giacalone, *From Bad Neighbours to Reluctant Partners: Argentina and the United States 1946-1950*, tesis doctoral de la Universidad de Indiana 1977; R. Humphreys, *Latin America and the Second World War* (dos volúmenes), Londres 1982; C. A. Mac Donald, “The Politics of intervention: the United States and Argentina, 1941-1946” *Journal of Latin American Studies*, 12 (2), 1980 y “The US, the Cold War and Perón” en C. Abel y C. Lewis (comp.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: the political economy of the*

external connection from independence to the present, Londres 1985; R. C. Newton, "The United States, the German-Argentines and the Myth of the Fourth Reich, 1943-1947", *Hispanic American Historical Review*, 64 (1), 1984, y R. B. Woods *The Good Neighbor Policy, The United States and Argentina during World War II*, Kansas, 1979.

⁶ La neutralidad argentina (frente a un posible alineamiento con los aliados) fue una política apoyada por las fuerzas armadas norteamericanas, que presentaron extensos memoriales señalando que, hasta 1944, Estados Unidos no estaba en condiciones de defender el sur de la América del Sur de un ataque alemán. Aunque los británicos dudaban acerca de si debían o no oponerse a la política del Departamento de Estado de los Estados Unidos, eran de la opinión de que la más importante contribución de la Argentina yacía en el campo de los alimentos, y que a esos efectos era preferible que permaneciera neutral. Ver Escudé (*op. cit.*) y Woods (*op. cit.*).

⁷ C. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven 1970. La afirmación de que el tratado Roca-Runciman tuvo un impacto favorable sobre la economía argentina es polémica en la Argentina. Sin embargo, el trabajo académico más serio disponible tiende a mostrar que éste fue el caso. Desde el momento mismo de firma, la oposición al acuerdo en la Argentina tuvo un tono altamente emotivo, debido tanto a sus aspectos simbólicos, como a cierta medida de nacionalismo antibritánico pre-existente en la oposición política. El debate en la Argentina continúa. La pieza interesante más reciente sobre el tema es de P. Alhadef, "Dependency, Historiography and Objections to the Roca Pact", en C. Abel y C. Lewis (comp.), *op. cit.*

⁸ Tulchin, J. S., "Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos 1930-1943", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, mayo-agosto 1976.

⁹ Por "países de poblamiento reciente" me refiero a aquellas regiones que, como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina, Uruguay, eran tierras de muy baja densidad de población hasta mediados del siglo XIX, siendo pobladas por inmigrantes de ultramar. Todos estos países compartieron una inserción similar en la economía mundial, basada en la exportación de alimentos de clima templado. También compartieron una relación especial con Gran Bretaña. Con la excepción del pequeño grupo de académicos que se nuclea alrededor del Prof. D. C. M. Platt (St. Antony's College, Universidad de Oxford), muy pocos trabajos se han realizado apelando a esta categoría analítica. Entre los trabajos publicados podemos mencionar: J. Fogarty, E. Gallo y H. Diéguez, *Argentina and Australia*, Instituto Di Tella 1979; T. Duncan and J. Fogarty, *Australia and Argentina: On Parallel Paths*, Melbourne 1984; *Argentina and Australia*, editada por la Economic History Society of Australia-New Zealand, *Occasional Papers* No. 1, 1985; D. C. M. Platt y G. Di Tella (comp.), *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development, 1870-1965*, Londres 1985; y D. C. M. Platt (comp.), *Social Welfare 1850-1950: Australia, Argentina and Canada Compared*, Macmillan, Londres 1989, pp. 60-70.

¹⁰ Tulchin, J. S., *op. cit.*

¹¹ Peterson, H. F., *Argentina and the United States, 1810-1914*, Cambridge Mass. 1957. Entre varias referencias diplomáticas al problema del conflicto argentino-norteamericano y su impacto durante este período, véase por ejemplo el despacho de Sir R. Leeper de diciembre de 1946 ("La causa fundamental de la disputa entre la Argentina y los Estados Unidos es que los últimos aspiran al control económico y político en el continente americano, y que la vanidad y la percepción de poder creciente de la Argentina no le permiten aceptar un status

subordinado"), Buenos Aires al *Foreign Office* (FO), AS 114/1/2, FO 371/61121, Public Records Office (PRO), o el despacho de Lord Inverchapel de febrero de 1947 ("Durante cuarenta años o más, la Argentina ha sido una espina en la carne de los sucesivos gobiernos norteamericanos, en razón de haber estado continuamente ocupada en liderar la resistencia latinoamericana a la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, que casi todos los ciudadanos norteamericanos consideran tanto una necesidad como un derecho. Liberales argentinos, como el Dr. Saavedra Lamas, en medida no menor que los nacionalistas y militaristas argentinos, han exasperado a los hombres de Estado norteamericanos con sus pretensiones de ser la voz de América latina contra la dominación 'yanqui' o la 'diplomacia del dólar'. Su exasperación en años recientes ha sido acompañada por el incómodo conocimiento de que la Argentina representa más que un desafío transitorio, y que los otros países latinoamericanos, aunque inclinados a no gustar de la Argentina como arribista arrogante, de todos modos la consideran una bienvenida punta de lanza contra la penetración de los Estados Unidos", Washington al FO, AS 851/1/2, FO 371/44688, PRO).

¹² Esta percepción es unánime en los comentarios de los documentos del período depositados en el Public Records Office.

¹³ Burns, E. B., "The unwritten alliance: Brazilian-American Relations during the Rio Bramco Era", 1902-1912, tesis doctoral de la Universidad de Columbia, 1964.

¹⁴ Hilton, S. E., "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio 'Axis' during the World War II Era", *Hispanic American Historical Review*, mayo 1979.

¹⁵ *Foreign Relations of the United States, 1940* (FRUS), Vol.1. pp. 743-44, y Sir Edmond Ovey, diciembre 1939, A 8748/, A 9175/, A 9021, y A 9219/ 5992/ 51, FO 371/22765, PRO. También, J. S. Tulchin, "The Argentine Proposal for Non Belligerency", *Journal of Inter-American Studies*, octubre 1969, S. E. Hilton, "Argentine Neutrality, September 1939-June 1940: A Re-examination", *The Americas*, enero 1966.

¹⁶ Para una muestra de percepciones alemanas e italianas, véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Documents of German Foreign Policy*, pp. 157-158; A. Frye, *Nazi Germany and the American Hemisphere, 1933-41*, New Haven 1967, p. 123; G. Ciano, *Ciano's Diary, 1937-1939*, Londres 1952, pp. 75 y 93; y S. E. Hilton, *op. cit.*, nota 17.

¹⁷ Para las aseveraciones de Wallace, Hull y otros, de que la Tercera Guerra Mundial provendría de Argentina véase, por ejemplo, Blum, *The price of Vision: the Diaries of Henry Wallace*, Boston 1973, p. 294., como también las ya citadas publicaciones de Ronald C. Newton sobre la Argentina y el "mito del Cuarto Reich".

¹⁸ Sir David Kelly, *The Ruling Few*, Londres s.f., p. 297.

¹⁹ "Hull's reply to Storni", *Department of State Bulletin*, 11 diciembre 1943.

²⁰ Summer Wells, *Where Are We Heading?*, New York 1946, p. 186.

²¹ Memorial de R. H. Hadow del 14 de diciembre de 1944, AS 74/12/2; Hadow a Perowne, 26 de diciembre de 1944, AS 20/12/2, FO 371/44684; Hadow, 3 de enero de 1945, U 296/12/70, FO 371/50672 y 22 de enero de 1945, AS 516/12/2, FO 371/44684. Perowne a Hadow, 30 de enero de 1945, AS 577/1/2, FO 371/44682, PRO.

²² Escudé, Francis, Frank, (1979) y Woods tratan sobre este proceso.

²³ *Ibid.*

²⁴ Hay evidencia de la actitud de Rockefeller en Halifax al FO, 30 de marzo de 1945, AS 1816/12/2, FO 371/44685, y 5 de abril de 1945, AS 1927/12/2, FO

371/44695 (“Rockefeller francamente apeló (...) a toda la ayuda posible de parte del Representante del Gobierno de Su Majestad en Buenos Aires, para enfrentar a sus críticos en los Estados Unidos (...) y admitió que se está apoyando más en la Embajada de su Majestad que en la suya propia, en la que no confía”)

²⁵ Escudé, Frank (1980), Giacalone y MacDonald todos tratan sobre este proceso.

²⁶ El memorial de Messersmith al General Marshall, clasificado “*Top Secret - No es para archivar*” (24 de enero de 1947; 711:35/1-2447, RG 59, Departamento de Estado, *National Archives of the United States-NA*) contiene una elocuente lista de las quejas de Argentina y de las suyas propia de la política de Braden. Sostiene que esta política era contraria al interés norteamericano, como así también “injusta, impropia, imposible y contraria a todos los principios de nuestro pueblo y gobierno”. Por otra parte, un “Memorándum sobre la situación Argentina”, de Braden (935.00/7-1245, RG 59, Dep. de Estado, NA), era circulado ampliamente cuando Messersmith mandó al suyo a Marshall. Este memorial, que era llamado “el Evangelio” y “nuestra Fe” por algunos de los subordinados de Braden, advertía sobre el racismo, el facismo, expansionismo, y el militarismo de la Argentina, a la vez que afirmaba que un “bloque austral” de países liderados por la Argentina sería una peligrosa amenaza para la seguridad norteamericana en caso de guerra. Mientras para Braden venderle armas a la Argentina era peligroso, para Messersmith el peligro radicaba en no venderle armas, ya que preveía una carrera armamentística entre fabricantes europeos, entusiastamente dispuestos a llenar el vacío en la oferta. Ambos memoriales, paralelos y simultáneos, representaban concepciones opuestas del interés norteamericano y de la política de ese país respecto de Argentina. Ambos exageraban. Y sus errores y exageraciones –que conducían a propuestas diametralmente opuestas de política– eran seguramente de importancia sólo marginal para los intereses vitales de los Estados Unidos (una situación que contrastaba claramente con la considerable importancia de Argentina para Gran Bretaña). Esta es una buena ilustración de lo que llamó el “síndrome de irrelevancia de la racionalidad” en el proceso de toma de decisiones norteamericano, en política exterior, frente a algunos Estados periféricos. En tales casos, el diseño de la política se convierte en un campo para la competencia burocrática. El coste de errar se convierte en marginal, y entonces el interés norteamericano es frecuentemente subordinado a los intereses privados de burócratas que compiten entre sí, a veces incluso sin el conocimiento de sus jefes. En tales casos, además, los objetivos simbólicos tienden a tomar precedencia frente a objetivos pragmáticos.

²⁷ La descripción más detallada del boicot económico de la Argentina, basada en fuentes de archivo norteamericanas y británicas, se encuentra en Escudé, *op. cit.*

²⁸ La “Export Policy I” de Estados Unidos se encuentra en FRUS 1945, vol. 9, pp. 526-599.

²⁹ El memorial sobre política de la ECA hacia la Argentina (25 de enero de 1949; EW 840, 50 Recovery/1-2549, Dep. de Estado, NA) es un documento extraordinariamente significativo que deja muy pocas dudas respecto de la obstrucción del comercio y las finanzas argentinas llevadas a cabo por la ECA. El otro memorial mencionado se encuentra en 835.50/3-2249. Finalmente, la carta de Tewksbury al embajador Bruce se puede consultar en FRUS 1949, vol. 2, pp. 478-80.

³⁰ CAB 134/215, 82210, EPC (47)15, 14 de noviembre de 1947, PRO.

³¹ CAB 134/215, 82210, EPC (47), reunión 7, 11 de noviembre de 1947, reunión 16, 16 de noviembre de 1947, PRO.

³² CAB 134/120, EPC (49), reunión 9, 24 de marzo de 1949; CAB 134/223, EPC (49) 144, 17 de noviembre de 1949, y EPC (49) 146, 18 de noviembre de 1949, PRO.

³³ CAB 134/219, 82210, EPC (48) 80, 9 de septiembre de 1948, PRO.

³⁴ Carta de R. H. Hadow a C. A. E. Shuckburg, 7 de enero de 1948, FO 371/68109, PRO.

³⁵ Carta de Sir R. Leeper a Shuckburg, 8 de junio de 1948, FO 371/71840; 84321, PRO.

³⁶ Borrador de telegrama, FO al embajador británico en Washington, misma carpeta de arriba.

³⁷ Misma carpeta que la nota (32). Con respecto a la decisión de París, se cita CP (48) 177.

³⁸ Memorándum, FO al canciller británico, 19 de enero de 1949, FO 371/74348, 84784, PRO.

³⁹ Misma carpeta que nota (35).

⁴⁰ A la luz de los documentos británicos no está claro, sin embargo, cómo el embajador norteamericano James Bruce pudo haber manifestado (privadamente) inocencia respecto de la política de la ECA hacia la Argentina, al punto de pedirle al presidente Truman que despida al Dr. D. A. Fitzgerald, el funcionario subordinado que fue responsabilizado de la misma (Bruce a Truman, 17 de noviembre de 1948, 711.35/11-1948, RG 59, Dep. Estado, NA) Fitzgerald no fue despedido, continuando con una carrera normal de funcionario.

⁴¹ S. E. Hilton, “Brazilian Diplomacy and Washington-Rio ‘Axis’ During World War II”, *Hispanic American Historical Review*, mayo 1979, y F. D. McCann, “Critique” al artículo de Hilton, misma publicación, noviembre 1979. La guerra misma fue una “oportunidad dorada” para Brasil, como lo demuestra Hilton convincentemente.

⁴² Frank, G., *op. cit.*, (1979).

⁴³ FRUS 1950, Vol.2, p. 765, nota 4 al pie.

⁴⁴ Mazo, E., “The Export-Import Bank of the United States 1934-1974”, informe interno, Washington DC, Capítulo XII (Eximbank and Latin America).

⁴⁵ Mis cálculos, basados en las Series U-75-186 (para datos sobre ayuda al exterior en precios corrientes) y E 23-29 (para los índices de precios) de *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, Bicentennial Edition, Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington DC.