

## CAPITULO 3

### LA INSUFICIENCIA DEL REALISMO "CLASICO" Y "ESTRUCTURAL"

#### DESDE UNA PERSPECTIVA PERIFERICA

##### Introducción

Como ya se ha demostrado, y con perdón de la metáfora zoomorfa, el cuerpo central de la teoría de las relaciones internacionales está patas para arriba. Sirve al Estado, no al individuo. Hace abstracción del hecho básico de que el Estado administra vidas humanas, en la misma medida en que la teoría política hace abstracción del hecho de que los seres humanos individuales administran sus miembros y células. De tal modo, el Estado se convierte en un monstruo antropomorfo que es un fin en si mismo, y la estructura lógica de la teoría adquiere un sesgo autoritario, ya que sin quererlo alienta al Estado a usar sus "partes" (individuos) con la misma "libertad" con que el individuo usa sus brazos.

Esta construcción teórica falaz tiene consecuencias normativas relevantes y perversas. Obviamente, las consecuencias normativas de la teoría no se traducen automáticamente en políticas exteriores o de defensa, y con frecuencia carecen de efectos prácticos. Sin embargo, otras muchas veces tienen tales consecuencias, y es por ello que la afirmación de que teorías mal concebidas pueden tener consecuencias prácticas desastrosas se ha convertido en un cliché de los teóricos de las relaciones internacionales.

En el caso de la teoría realista el problema de las consecuencias normativas es especialmente grave, porque el realismo combina el falaz Estado-centrismo de todo el cuerpo central de la teoría con una obsesión con el poder político-militar y la "seguridad" (que es relativamente ajena a los

teóricos interdependentistas, institucionalistas o "liberales"). Esto hace del realismo un enfoque potencialmente más dañino desde un punto de vista ciudadano-céntrico, que el paradigma teórico que se le opone en el cuerpo central del pensamiento teórico anglo-americano.

Además, el problema de la perspectiva (central o periférica) desde la que se acuñó la teoría también se vuelve más serio en el caso del realismo. Obviamente, el realismo es un enfoque del estudio de la política internacional y de la formulación de la política exterior que puede aplicarse por igual a Estados centrales y periféricos. Sin embargo, debido a que el realismo político focaliza su atención en el poder, y debido a que el mundo tiene un aspecto muy distinto cuando se lo mira desde la perspectiva de los poderosos que cuando se lo vislumbra desde la relativa ausencia de poder, un realismo "central" diferirá sustancialmente de uno "periférico". De tal modo, nos enfrentamos a una deficiencia doble, en tanto la diferencia recién apuntada se suma a la diferencia entre el elitismo de un realismo Estado-céntrico y la mayor sensibilidad social de un realismo ciudadano-céntrico.<sup>1</sup>

En este capítulo intentaré dar un primer paso hacia el desarrollo de un realismo ciudadano-céntrico, que desde la perspectiva valorativa de este autor es el más sano tanto para el centro como para la periferia, pero cuya necesidad se vislumbra más claramente desde la periferia, porque los costos de sacrificar la riqueza a la "seguridad nacional" tienen aquí consecuencias mucho más dramáticas que en los países ricos y poderosos.

Metodológicamente procederé en primer lugar con la identificación de las fallas lógicas del realismo acuñado en el mundo anglo-americano, tanto en términos de su Estado-centrismo como de su perspectiva central (es decir, antitética a nuestra perspectiva periférica). A su vez, la crítica de la perspectiva central conducirá a un análisis de las deficiencias de las principales teorías realistas desde el doble punto de vista de la comprensión del comportamiento de algunos Estados periféricos

(es decir, un punto de vista explicativo), y de la evaluación de sus estrategias de política exterior (es decir, un punto de vista normativo). Respecto de la dimensión explicativa, uno de los puntos más importantes de este capítulo es la demostración de que, en lo que se refiere a temas vinculados a la paz y la seguridad, la estructura del sistema interestatal está mejor caracterizada por el concepto de una "jerarquía" incipiente e imperfecta, que por la "anarquía" postulada por los teóricos realistas. Esta jerarquía incipiente, a su vez, está impuesta por la *vinculación de cuestiones a través de sanciones* (directas o indirectas, públicas o encubiertas). Dicha vinculación no siempre es efectiva, pero hace costosos los desafíos de los Estados débiles contra los poderosos, especialmente si evaluamos los costos externos del desafío desde una perspectiva ciudadano-céntrica.

De tal modo, quedará preparado el terreno para la formulación embriónica de una "teoría sistémica de los límites" de la política exterior de los Estados periféricos, que será esbozada en el Capítulo 4. Esta teoría de los límites será, por supuesto, normativa y ciudadano-céntrica. Simultáneamente, esta metodología ubicará la nueva teoría dentro de la tradición de la teoría de las relaciones internacionales.

### **Kenneth N. Waltz y su concepto del sistema internacional**

Comenzaré mi análisis con Waltz porque fue ese autor quien le dio el mayor énfasis a un concepto sistémico (es decir, de la relación entre las partes y el todo) del sistema interestatal. El concepto de Waltz de sistema interestatal, aunque está inteligentemente construido, es de dudoso uso aún para una teoría de las relaciones internacionales de Estados centrales. Esto es evidente si analizamos las limitaciones de su analogía entre el "sistema internacional" (tal como él lo define) y el mercado<sup>2</sup>, una analogía que en términos de lógica formal parece aceptable. Ambos conceptos son

"relacionales" (término que inventaremos para describir conceptos basados en la *relación* entre las partes y un todo). A través de una reflexión sobre la obvia relevancia del concepto de "mercado" para posibilitar el desarrollo de la teoría económica, Waltz intenta mostrar la relevancia de desarrollar un concepto análogo para la política interestatal. Sin embargo, el sistema interestatal que Waltz identifica no tiene el mismo impacto sobre el comportamiento de Estados individuales que tiene el mercado sobre las empresas individuales, en parte porque el número de unidades que opera en un mercado típico es incomparablemente mayor que el número de unidades que opera en el contexto interestatal, y porque la distribución de poder entre actores interestatales es mucho más oligopólica que en la mayoría de los mercados. Se ha argüido que esto nos conduce a la teoría del oligopolio, que sería la analogía verdaderamente útil. Sin embargo, la diferencia entre el sistema interestatal y un mercado oligopólico es todavía abismal, porque las únicas unidades que operan en el sistema interestatal son análogas a las *empresas* que operan en el mercado, es decir, a la oferta; no existen unidades del sistema interestatal que sean análogas a los consumidores (es decir, la demanda)<sup>3</sup>, y esto le quita a la analogía entre el mercado y el sistema interestatal casi toda su potencia teórica. Por consiguiente, Waltz está a años luz de la revolución copernicana que quiso generar en el campo de la política internacional. Sus precisiones respecto del impreciso uso de la terminología sistémica de parte de analistas como Henry Kissinger son inteligentes y en términos de su lógica son correctas, pero lo que él ofrece en su lugar es de mucha menos relevancia de lo que él presume<sup>4</sup>.

Esto es de importancia para nuestro análisis debido a que Waltz parte de la supuesta relevancia de esta analogía para afirmar que, debido a que (como en cualquier sistema de autoayuda) en la política interestatal las unidades de mayor poder generan el escenario en las que las

demás unidades (y ellas mismas) interactúan, y debido a que en la teoría sistémica la estructura es un concepto generativo y la estructura de un sistema es generada por las interacciones de sus partes más importantes, *sería ridículo construir una teoría de la política "internacional" basada en Malasia y Costa Rica*<sup>5</sup>. Aquí aplica la analogía del mercado una vez más, afirmando que el destino de los Estados, al igual que el destino de las empresas de un mercado, se ve más afectado por las acciones e interacciones de las unidades más grandes que por las de las menores. Esto puede ser muy cierto, pero deja de lado el importante hecho de que el comportamiento contestatario de algunos Estados periféricos es una de las mayores fuentes de inestabilidad en el mundo contemporáneo. Estos suelen ser Estados que no aceptan las limitaciones sistémicas que "deberían" guiar su comportamiento: sus políticas pueden parecer "irracionales" desde un punto de vista sistémico, pero no obstante esto no significa que no sean relevantes para la comunidad interestatal. Y estos Estados no quiebran y desaparecen, como ocurriría con una empresa que no se atiene a los condicionantes impuestos por el mercado.

Por cierto, la teoría microeconómica es lisa y llanamente inapropiada como modelo para la teoría de las relaciones internacionales. Para una empresa, la maximización de utilidades significa, en la última instancia, ganar lo máximo posible (al menos en el largo plazo). Puede haber diversas estrategias para ello (que a veces requieren expansión, a veces enormes recortes en gastos e inversiones, etc.), pero el dinero es siempre el fin último, en un contexto donde la excentricidad conduce, sino a la quiebra, al menos a la irrelevancia. Por el contrario, para un Estado la gama posible de objetivos es mucho mayor. *Existe una diversidad de posibles estructuras de preferencias aún si el sujeto al que la política del Estado sirve permanece constante, y esa diversidad se multiplica cuando consideramos la variedad de posibles sujetos a los que el Estado puede servir*

(ciudadanía, élites dominantes, el mismo aparato burocrático del Estado, un grupo encaramado en el gobierno, un tirano individual). Esto, más el hecho ya mencionado de que las restricciones son tenidas más seriamente en cuenta por las empresas que por los Estados debido a que la quiebra de empresas tiene lugar con mucha más frecuencia que la desaparición de Estados<sup>6</sup>, hace a la analogía con el mercado muy poco práctica.

Más aún, el comportamiento de maximización de utilidades no puede comprenderse sin presupuestos respecto de la estructura de preferencias de un "actor", y la estructura de preferencias de un Estado no es algo que pueda ser presupuesto, sino que debe ser investigado. Tanto el estudio de las estructuras de preferencias como el del *cambio* en las preferencias de un Estado específico inexorablemente conducen a la teoría de la política exterior, que según Waltz es irrelevante para el estudio de los sistemas interestatales.

Por otra parte, Waltz afirma que una teoría general de la política internacional debe basarse en las grandes potencias, y que esta teoría será aplicable a Estados menores en la medida en que sus interacciones estén aisladas de las grandes potencias del sistema, ya sea debido a la indiferencia de estas últimas o a obstáculos de comunicación y transporte<sup>7</sup>. Waltz arguye que quienquiera que analizase la política interestatal a principios del siglo veinte no hubiera enfocado su atención en las políticas exteriores y militares de Suiza, Dinamarca y Noruega, sino más bien en las de Inglaterra y Alemania, Rusia y Francia. Su ejemplo está fallido por el hecho de que eligió Estados políticamente periféricos como Suiza, Dinamarca y Noruega que estaban (y están) adaptados al sistema interestatal y no presentan desafíos contestatarios. Pero este claramente no ha sido el caso, en años recientes, del Irán de Khomeini, de la Libia de Khadaffi, de la Argentina de Galtieri y del Irak de Saddam. La teoría de Waltz no sólo es ciega a estos casos relevantes: él explícitamente supone que tales Estados

no son relevantes para la construcción de teoría. Esto es falso, aunque más no sea porque tales Estados pueden desestabilizar el sistema, como de hecho ocurre de cuando en cuando. Más aún, la explicación del comportamiento de tales Estados requiere una teoría *diferente*, y como veremos más abajo, una tal teoría se aproximará más a una teoría de la política exterior de cada Estado en particular, y menos a una teoría del sistema interestatal. Esto se debe a que los condicionantes y las "limitaciones" que el sistema interestatal supuestamente impone (o mejor dicho las etnocéntricas percepciones occidentales de lo que son esas limitaciones) no fueron tomadas en serio por las políticas de estos Estados contestatarios, y por lo tanto carecieron de relevancia en estos casos<sup>8</sup>.

Es interesante observar que Waltz tiene razón al señalar que mientras los Estados europeos fueron los más poderosos del mundo, su unidad sólo podía ser un sueño, y que la política entre ellos tendía a ser un juego de suma-cero. La cooperación entre ellos no se percibía como conveniente aunque todos ganaran con ella, debido al peligro de que un Estado que no fuera el propio sacara la tajada más grande, cambiando la relación de poder y condenando al Estado propio a la subordinación. Waltz también tiene razón al observar que con la emergencia de las superpotencias norteamericana y soviética esta situación cambió dramáticamente. Las potencias de Europa occidental se convirtieron en "consumidoras de seguridad". Por primera vez, los determinantes claves de la guerra y la paz estaban en manos de otros Estados. La nueva situación hizo posible "el ascenso del bien común". De repente, la cooperación mutuamente provechosa se hizo posible en Europa occidental, porque dejó de percibirse como peligroso que un Estado que no fuera el propio sacara la mayor tajada, siempre que todos tuvieran algo significativo que ganar. Waltz percibe correctamente que en este ejemplo un cambio en el sistema interestatal produjo un cambio en los comportamientos.

Lo que Waltz no comprende es que las cosas no siempre se dan así: la relación de causa-efecto no siempre tiene esa dirección. Por ejemplo, a pesar de que objetivamente a lo largo del siglo veinte en América del Sur han prevalecido condiciones sistémicas similares a las que emergieron en Europa occidental recién después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados sudamericanos se han dedicado a las carreras armamentistas durante todo ese período, retrasando su desarrollo económico aunque raramente cayeran en el conflicto bélico. La política interestatal de la región fue durante casi todo el siglo de suma-cero, hecho ilustrado por el veto que durante décadas los militares argentinos opusieron a la construcción de puentes o túneles que cruzaran el río Paraná, dentro del mismo territorio argentino. Estas obras públicas eran necesarias para conectar las provincias de Entre Ríos y Corrientes con el resto del territorio argentino. El veto a estas obras se debió a que tales puentes o túneles eran percibidos como peligrosos en el caso de una invasión brasileña, ya que facilitarían el paso de las fuerzas enemigas al territorio central del país. De tal modo, hasta años relativamente recientes se obstruyó gravemente el desarrollo económico de estas provincias potencialmente ricas. Ejemplos similares pueden encontrarse en otras regiones periféricas. Los cambios del sistema interestatal posteriores a la Segunda Guerra Mundial hicieron una diferencia para el comportamiento de los Estados de Europa occidental, no obstante lo cual otros países con otras culturas, estructuras sociales y sistemas políticos no respondieron de la misma manera a condiciones sistémicas similares.

Por otra parte, el hecho de que en Sudamérica la guerra raramente haya irrumpido a pesar de que durante la mayor parte del siglo veinte la política intra-sudamericana fue de suma-cero, es tan sólo un ejemplo más de como factores sistémicos similares afectan a sociedades diferentes (o regiones enteras del planeta) de distinta manera. La relativa ausencia de guerra en América del Sur fue alguna vez una novedad. Desde la Independencia hasta aproximadamente 1880 América del Sur

había estado afectada por más guerras que Europa occidental. La Argentina y Brasil compitieron durante décadas por la posesión o el ejercicio de influencia directa sobre el Uruguay y el Paraguay. Chile, Perú y Bolivia libraron guerras sangrientas entre si. Todos los países sudamericanos disputaron reiteradas guerras territoriales que frecuentemente se sobrepusieron con guerras civiles, haciendo difícil la diferenciación entre el conflicto doméstico y la lucha contra Estados vecinos. A medida que el siglo veinte se acercó (y a pesar de algunas excepciones significativas) la guerra misma tendió a alejarse de las historias de estos países, pero no así las carreras armamentistas ni las percepciones paranoicas de los Estados limítrofes. Mientras tanto, en el escenario europeo casi nada había cambiado. Este siguió siendo el caso hasta el holocausto de la Segunda Guerra Mundial. Y con el final de ese conflicto no sólo desapareció la guerra de Europa occidental sino que la política intra-europea occidental dejó de ser de suma-cero y pasó a ser cooperativa, a la vez que en América del Sur nada cambió y la política intra-sudamericana siguió siendo de suma-cero, aunque sin guerras significativas.

Los factores sistémicos no pueden explicar la diferencia post-1945 entre la política cooperativa entre los Estados de Europa occidental, y la política de suma-cero de los Estados sudamericanos. Uno podría intentar usar factores sistémicos para explicar porqué las guerras fueron más escasas en América latina que en Europa entre 1880 y 1945: la paz era un requisito para el comercio, y el comercio en la América del Sur fue alentado activamente por Gran Bretaña desde que Castlereagh se hizo cargo del Foreign Office en 1812. Sin embargo, unas cuantas décadas fueron necesarias para producir resultados, y sería sobreestimar el poder británico suponer que la pacificación que sobrevino a partir de los alrededores de 1880 fue principalmente el resultado de la política británica más que de cambiantes condiciones locales. Cualquiera sea el caso, lo cierto es que

el problema teórico sigue vigente porque aunque *a veces* las variables sistémicas parezcan explicar resultados, otras veces es al revés, y no es posible pronosticar en qué casos la variable dependiente (la irrupción de la guerra, las carreras armamentistas y la política inter-estatal de suma-cero) será explicada por factores sistémicos, y en qué casos será explicada por "atributos" específicos de los Estados mismos: ésto sólo puede hacerse post-facto, a la manera de la interpretación histórica. Por ende, este fenómeno no puede ser plasmado exitosamente en un modelo teórico, y no puede construirse una ciencia social positivista en torno del mismo.

Waltz introdujo una salvedad en su argumento cuando dijo que su teoría, que está basada en las distribuciones de poder y la interacción entre las grandes potencias, será aplicable a los Estados menores cuando sus interacciones estén aisladas de las grandes potencias del sistema. Esto podría usarse como parte de una explicación de las guerras intra-sudamericanas del siglo XIX, y hasta podría funcionar como explicación de la disminución de la guerra desde aproximadamente 1880, porque podría aducirse que a partir de ese momento disminuyó el previo aislamiento sudamericano que había posibilitado esas guerras. No obstante, no parece funcionar para la diferencia entre las reacciones sudamericana y europea occidental frente a circunstancias sistémicas similares posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las diferencias entre estas reacciones frente a los cambios posteriores a dicho conflicto no pueden razonablemente ser atribuidos a la mayor distancia geográfica entre la América del Sur y las superpotencias (es decir, para usar las palabras de Waltz, a obstáculos para el transporte y la comunicación). En primer lugar, las grandes potencias están demasiado ansiosas de venderles armas a los países que se lanzan a carreras armamentistas: esto significa que los Estados centrales no constituyen el obstáculo mayúsculo a las políticas de poder de los Estados periféricos que parece implícito en este argumento. En segundo lugar, cuando los

demonios se desatan, como ocurrió entre serbios, croatas y bosnios musulmanes después del fin de la Guerra Fría, *la ausencia* de obstáculos a la comunicación y el transporte no parece representar una diferencia significativa.

Por otra parte, es interesante observar que la búsqueda de una Gran Serbia no tiene paralelos en la Europa contemporánea. Checoslovaquia se desmembró pacíficamente. Estas diferencias no tienen un origen sistémico, y no están ancladas en diferencias en la comunicación y el transporte. Y una vez más, ¿en qué circunstancias la variable independiente (obstáculos al transporte y a la comunicación) generará una diferencia, y en qué circunstancias carecerá de significación? La respuesta es que no tenemos ni la menor idea, excepto después de los hechos.

El hecho de que muchas diferencias en resultado (guerra, carreras armamentistas, juego de suma-cero, etc.) no emergen de cambios sistémicos, invierte completamente el argumento de Waltz según el cual, debido a causas hipotéticamente sistémicas, el ámbito de la política interestatal cambia menos que las unidades mismas (es decir, que los Estados). Por cierto, como prueba de que el ámbito de la política interestatal no puede reducirse a las unidades que interactúan, y de que en el sistema interestatal opera un fenómeno relacional análogo a lo que es el mercado en la interacción económica, Waltz arguye que las variaciones en los "atributos" (es decir, las características) de las unidades no están directamente vinculadas a su comportamiento e interacciones. Señala con razón que en las dos guerras mundiales del siglo veinte, los mismos Estados principales estuvieron alineados contra Alemania, a pesar de los cambios que tuvieron lugar entre las guerras al interior de esos Estados<sup>9</sup>. Probablemente hubiera podido encontrar otros ejemplos más convincentes para ilustrar la existencia de fenómenos relacionales. Pero también hubiera podido encontrar ejemplos que ilustran el fenómeno opuesto, tal como yo lo hice arriba, es decir, casos en los que Estados que

son diferentes entre si reaccionan de manera diferente frente a ambientes sistémicos similares, sugiriendo que a veces las diferencias entre los atributos de dos o más países explican una porción mayor del comportamiento estatal que el sistema interestatal. Este es especialmente el caso del pequeño grupo de Estados *contestatarios* del Tercer Mundo en el momento actual (Irán, Irak, Libia, Korea del Norte, etc.), *y estos casos son más relevantes para la paz y la seguridad interestatal que los muchos casos de feliz adaptación a los "límites sistémicos"*.

Resulta particularmente irónico que Waltz haya criticado a Henry Kissinger arguyendo que las explicaciones "de adentro hacia afuera" (es decir, las explicaciones que explican el comportamiento hacia afuera a partir de las características de los Estados) producen los resultados ilustrados por los ejemplos utilizados: tal como he argüido arriba, lo mismo es cierto de las explicaciones de la política exterior que enfatizan lo que está afuera (es decir, el sistema), como la de Waltz. Waltz critica a Kissinger porque éste aduce que la inestabilidad y las guerras son el producto de las políticas de "Estados revolucionarios", lo que es el equivalente de decir que algunos Estados son belicistas<sup>10</sup>. Pues sucede que *algunas* guerras se desatan porque algunos gobiernos son por cierto belicistas (y por diversos motivos son capaces de imponer la guerra a sus propias poblaciones). Apenas una mirada a Saddam Hussein o Galtieri debiera bastarnos para convencernos de este hecho<sup>11</sup>.

Mi crítica es análoga a de John G. Ruggie, cuando nos dice que:

Waltz reacciona fuertemente contra lo que llama tendencias reduccionistas en la teoría de las relaciones internacionales. Waltz diagnostica que en el uso convencional (del concepto), (...) el sistema es totalmente un producto (de las características de los Estados) y no es en absoluto (y en si mismo) generativo. Hace grandes esfuerzos para corregir este desequilibrio.

Va demasiado lejos, sin embargo. En su concepción de la teoría sistémica, los procesos en el nivel de la unidad (es decir, en el nivel de las políticas exteriores de los Estados) se convierten exclusivamente en producto (del sistema), y no son en absoluto generativos (de fenómenos y cambios en el nivel del sistema).<sup>12</sup>

Sin embargo, esta no es la opinión de Robert O. Keohane, quien en su evaluación de las supuestas contribuciones de la teoría de Waltz nos dice que:

El análisis teórico de las características del sistema internacional es tan importante para comprender la política exterior, como lo es comprender la historia europea para comprender la historia de Alemania<sup>13</sup>.

He aquí lo que, en mi opinión, es una clara sobreestimación del rol del sistema "internacional" (especialmente tal como lo define Waltz). Esto no es ni siquiera remotamente cierto de coyunturas críticas de la política exterior de Irak, de Libia, de Irán, ni de la Argentina bajo Galtieri.

### **Hans J. Morgenthau y la supuesta autonomía de la esfera política**

Desde la perspectiva de un realismo periférico, las limitaciones de Morgenthau a veces convergen con las de Waltz y en otros casos son de una naturaleza completamente diferente. Siguiendo a Morgenthau, los realistas políticos consideran que el mundo, aunque imperfecto desde un punto de vista "racional" (es decir, en este caso, desde el punto de vista de los que sería éticamente deseable), es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana, y que para mejorar el mundo uno debe manejarse con esas fuerzas y no en contra de ellas<sup>14</sup>. Los realistas políticos consideran que una política exterior "racional" (es decir, en este caso, objetiva y no pasional) es una buena política exterior, ya que "sólo una política exterior racional minimiza riesgos

y maximiza beneficios, y por lo tanto cumple tanto con el precepto moral de la prudencia como con el requisito político del éxito"<sup>15</sup>. El realismo político cree en "la objetividad de las leyes de la política" y en "la posibilidad de desarrollar una teoría *racional* que refleje estas leyes objetivas"<sup>16</sup>.

Para el realismo, tanto central como periférico,

la teoría consiste en afirmar hechos y darles significado a través de la razón. (El realismo) asume que el carácter de una política exterior puede ser comprendido sólo a través de la examinación de las medidas políticas ejecutadas y de las consecuencias previsibles de esas políticas. (...) Pero la examinación de los hechos no es suficiente. Para darle significado a la materia prima informativa sobre política exterior debemos aproximarnos a la realidad con una especie de esquema racional (...). El principal señuelo que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder (...).<sup>17</sup>

Hasta aquí, aunque está claro que Morgenthau tiene un problema con la definición del término "racional", su concepción de la actitud "realista" sigue siendo aceptable tanto desde la perspectiva del centro como de la periferia. Pero con las palabras que siguen inmediatamente a la cita de arriba, Morgenthau continúa con un desarrollo conceptual que marca el lugar en que se bifurcan los caminos del realismo central y el realismo periférico:

Este concepto (...) establece a la política como una esfera de entendimiento y acción separada de otras esferas, como la economía (entendida en términos de interés definido como riqueza), la ética, la estética o la religión.<sup>18</sup>

Esto obviamente no es válido desde la perspectiva de la periferia, independientemente de si pensamos en términos de intereses Estado-céntricos o ciudadano-céntricos. Desde una perspectiva

periférica, "el principal señuelo que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés" definido en términos de... desarrollo económico, sin el cual no existe verdadero poder en el largo plazo (ni bienestar para la población, lo que es más importante desde una valoración ciudadano-céntrica).

Es verdaderamente interesante observar que mientras la formulación de Morgenthau implica una subestimación del significado de la máxima hobbesiana y mercantilista de que "la riqueza es poder y el poder es riqueza", mi formulación de arriba implica un regreso pleno a la relación entre el "poder" y la "abundancia" postulada por el mercantilismo<sup>19</sup>. La aguda distinción entre la esfera política (interestatal) y la esfera económica presentada por Morgenthau se basa en dos premisas implícitas:

1. Una perspectiva estática del sistema interestatal, a partir de la cual se hace abstracción de las fuentes generativas del poder político-militar, que son económicas y tecnológicas, y
2. La suposición de que los Estados cuya política se analiza han superado un umbral de poderío económico tal que la competencia por el poder político interestatal sea posible y tenga significación sin tener que preocuparse, en el corto y mediano plazo, por las fuentes económicas del poder.

Este poderío económico mínimo no está presente en la periferia, no obstante lo cual (y tal como lo señalara Stephen D. Krasner desde un punto de vista totalmente diferente al mío) no es cierto que en virtud de esta carencia los Estados periféricos carezcan de política exterior, debido simplemente a que algunos Estados del Tercer Mundo no se ciñen a una racionalidad ciudadano-céntrica, ni tampoco siquiera a una racionalidad Estado-céntrica de inspiración mercantilista (el Estado-centrismo benigno definido en el Capítulo 1), sino que por el contrario tienden a jugar un

juego de alto riesgo que está diseñado para complacer a los tiranos que los dominan (a la vez que frecuentemente también reciben el apoyo de emociones populares cuya emergencia está culturalmente condicionada).

Las dos premisas mencionadas arriba están implícitas no sólo en la obra de Morgenthau, sino también en la de Waltz y en la de todos aquellos que no incorporan una dimensión económica al llamado dilema de la seguridad.

El fracaso de Morgenthau en explicitar el hecho de que la presunta autonomía de la esfera política presupone haber superado un umbral significativo de poderío económico, señala una falta de conciencia suya respecto de la *relevancia* del vínculo que por cierto existe entre factores económicos y poder político (y que Morgenthau comprendía pero subestimaba). Esto conduce a una definición de la esfera de la política interestatal que es demasiado estrecha incluso para un realismo central (como lo ilustra el colapso soviético y el relativamente reciente interés en la temática del "auge y caída de las grandes potencias"<sup>20</sup>), pero que es mucho más deficitaria aún para un realismo periférico. Esto surge claramente cuando Morgenthau afirma:

No todas las acciones llevadas a cabo por una nación respecto de otras naciones es de carácter político. Muchas tales actividades se llevan a cabo normalmente sin ninguna consideración relativa al poder, y ellas normalmente no afectan el poder de la nación que las lleva a cabo. Muchas actividades legales, económicas, humanitarias y culturales son de este tipo. De tal modo, una nación normalmente no está involucrada en cuestiones de política internacional (*international politics*) cuando *intercambia bienes y servicios* con otras naciones. En otras palabras, el involucramiento de una nación en la política internacional es uno de los muchos tipos de actividades en que una nación puede participar en el escenario

internacional.<sup>21</sup>

Morgenthau desarrolla este concepto en forma más completa cuando dice que:

(...) Cuando se analizan políticas (*policies*) económicas, financieras, territoriales o militares en el ámbito internacional, es necesario distinguir, por ejemplo, entre las políticas económicas que se llevan a cabo con fines meramente económicos, y las que son un instrumento para fines políticos: una política, esto es, cuyo objetivo económico es tan sólo el medio para controlar las políticas de otra nación. La política de exportación de Suiza respecto de los Estados Unidos cae dentro de la primera categoría. Las políticas económicas de la Unión Soviética respecto de las naciones de Europa oriental caen dentro de la segunda categoría. Lo mismo es cierto de muchas políticas económicas de los Estados Unidos en América latina, Asia y Europa. (...) (En contraste), una política económica, financiera, territorial o militar que se lleva a cabo como un fin en si mismo debe ser sometida a evaluación en términos que le sean propios. ¿Resulta económica o financieramente ventajosa? ¿Qué efectos tendrá la adquisición de territorio sobre la población y la economía de la nación que lo adquiere? (...) Las decisiones respecto de estas políticas se toman exclusivamente en términos de estas consideraciones intrínsecas. *Cuando, sin embargo, los objetivos de estas políticas sirven para aumentar el poder de la nación que las pone en práctica frente a otras naciones, estas políticas y sus objetivos deben ser juzgadas primariamente desde el punto de vista de su contribución al poder nacional*<sup>22</sup>.

Sin embargo, la frontera establecida por Morgenthau entre políticas económicas que son un medio para aumentar el poder político, y políticas económicas que sólo tienen objetivos económicos, no está clara en tanto la riqueza y el desarrollo generan un poder económico que es convertible a

recursos político-militares. Lo mismo es frecuentemente cierto de la adquisición territorial. Los Estados Unidos atacaron a Irak en 1990 no tanto porque la invasión y anexión irakí de Kuwait violara la ley internacional, o porque estuvieran realmente interesados en defender al emirato como aliado y amigo, o porque quisieran dominar la política irakí, sino porque la adquisición de los recursos petroleros de Kuwait por parte de Irak hubieran representado un aumento formidable de su poder económico y, por lo tanto, de su fuerza política frente a otros Estados, una fuerza política que eventualmente hubiera podido traducirse en recursos militares cada vez mayores.

Por cierto, es curioso que la teoría realista y neorealista no haya recogido la brillante síntesis sobre la concepción mercantilista de las relaciones entre el poder y la abundancia, realizada por Jacob Viner en el año 1948. Allí Viner nos recordaba que:

1. la riqueza es un medio absolutamente esencial para la obtención de poder, ya sea para la seguridad o la agresión;
2. el poder es esencial o al menos valioso para la adquisición o retención de riqueza;
3. la riqueza y el poder son ambos legítimos fines últimos de la política nacional; y
4. existe una armonía de largo plazo entre estos fines, aunque en circunstancias específicas pueda ser necesario hacer sacrificios económicos temporarios en aras de la seguridad militar (que a veces resulta un requisito para posibilitar la prosperidad en el largo plazo).<sup>23</sup>

En última instancia, el origen de esta limitación del marco conceptual de Morgenthau parece emerger de una cierta ahistoricidad: el tiempo y el largo plazo (que vinculan la riqueza con el poder político-militar) no están incluídas como variables, al menos en esta dimensión de su trabajo. Esta calidad estática de su marco de análisis lo conduce a una definición estrecha de la acción política interestatal. Y esto eventualmente lo lleva a la tautología. Cuando Morgenthau nos dice que:

siendo la aspiración al poder el elemento distintivo de la política internacional, como también de toda interacción política, la política internacional es de necesidad política de poder (*power politics*),<sup>24</sup>

no está haciendo un descubrimiento ni una deducción de tipo alguno, sino simplemente afirmando que porque define a la política como una lucha por el poder, la política interestatal es de necesidad una política del poder en el sentido tradicional del concepto. Si en cambio hubiera definido a la política interestatal como un proceso de negociación a través del cual recursos de diverso tipo (todos ellos vinculados a algún tipo de poder) se distribuyen y redistribuyen --lo que sería apenas una de varias definiciones alternativas legítimas--, tanto la política de cooperación (de suma positiva) como la política del poder tradicional (de suma cero) hubieran quedado incluidas en la definición desde un punto de vista lógico (y por cierto, el poder hubiera sido un concepto "relacional" presente tanto en el conflicto como en la cooperación, como lo ha sido, por ejemplo, en la obra de Ernst B. Haas).

Para un realismo central, la consecuencia de esta tautología es simplemente que el alcance de la teoría de Morgenthau se limita de manera tal de excluir la cooperación, que es un tipo de interacción que se ha convertido en parte esencial de la política interestatal en un mundo que enfrenta graves peligros compartidos (siendo la superación de esta limitación, ciertamente, el gran acierto de teóricos más "liberales" como Axelrod, Keohane, Oye, Rosecrance y Stein, entre otros<sup>25</sup>).

Pero para un realismo periférico, el limitado alcance de la definición de Morgenthau de la política, el carácter tautológico de su punto de partida, la consecuente exclusión de la política de cooperación, y la subestimación del vínculo entre factores económicos y poder político, resultan verdaderamente peligrosos en tanto conducen no sólo a explicaciones insatisfactorias, sino también a percepciones equivocadas y a conclusiones normativas erradas. Si uno fuera a tomarse en serio sus

últimas consecuencias lógicas, este punto de partida pondría a los dirigentes del Tercer Mundo frente al predicamento de dedicarse a la política del poder en el sentido tradicional, político-militar del concepto (con consecuencias desestabilizadoras para el mundo y empobrecedoras para sus ciudadanías), o abdicar a la búsqueda de poder (fronteras afuera) totalmente, aceptando en forma fatalista un status permanentemente subordinado<sup>26</sup>.

Con un punto de partida conceptual como el de Morgenthau, las experiencias alemana y japonesa posteriores a la Segunda Guerra Mundial son simplemente incomprensibles. Y por cierto, muchos dirigentes del Tercer Mundo se comportan como si esas experiencias simplemente no existieran, cuando en realidad la estrategia de posguerra de Alemania y Japón (es decir, un perfil interestatal bajo, con una concentración en el desarrollo y el comercio) es la única por la que un país vulnerable puede eventualmente ponerse en posición de competir por el poder mundial. Obviamente, la teoría de relaciones internacionales no está ayudando a los dirigentes del Tercer Mundo a llegar a esta saludable conclusión, sino que por el contrario tiende a convalidar la actitud de buscar otras avenidas al poder, que conllevan costos y riesgos para el mundo y para sí mismos, y que con toda seguridad serán dolorosamente frustrantes.

Por cierto, con un punto de partida tal, y dado el "nacionalismo" que prevalece en muchos Estados del Tercer Mundo, es difícil aceptar las limitaciones sistémicas que afectan a un Estado periférico no sólo si éste se sujeta a una racionalidad ciudadano-céntrica, sino también si aspira a construir una sólida posición de poder con una base económica sana. La tentación "nacionalista" inevitablemente será no sólo la de abandonar por completo toda racionalidad ciudadano-céntrica y adoptar políticas confrontativas de alto riesgo (que pasan por alto los efectos que sobre el bienestar de la gente tengan las represalias de las grandes potencias), sino también la de dejar de lado el

principio mercantilista de que la riqueza es poder y el poder es riqueza, sustituyendolo por un peligroso aventurerismo político-militar (probablemente de corta vida). En otras palabras, la tentación para un país como la Argentina será desarrollar misiles balísticos en sociedad con países como Irak, Libia, Egipto y cualquier otro Estado dispuesto a jugar este juego tradicional de política del poder. La tentación será la de adoptar la estrategia nuclear norcoreana en lugar de la estrategia comercial desarrollista de surcoreana, que en el largo plazo casi con seguridad producirá no sólo más bienestar ciudadano sino también más poder estatal para Corea del Sur. De tal modo, algunos Estados periféricos se ven alentados a abandonar la única estrategia que, con programas de desarrollo adecuados, puede llevar al éxito, y puede conducir a la generación de un auténtico poder "nacional" (además de bienestar) en el largo plazo.

Para evitar las fuentes intelectuales de esta tentación (aunque no sus otras fuentes, que permanecerán activas) es necesario señalar el error esencial de Morgenthau de apartar a la política como "una esfera de acción y entendimiento autónoma de otras esferas, como la económica (entendida en términos del interés definido como riqueza)". No se trata de decir que el realismo político no funciona; no se trata de afirmar que el mundo (o algunas dimensiones cruciales del orden interestatal) no puede ser comprendido desde la perspectiva de la búsqueda del poder, sino que (como bien lo sabían los mercantilistas) la búsqueda del poder incluye la búsqueda de riqueza (y la reducción de costos). Desde este punto de vista, la política del Japón con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial siempre ha sido "política de poder", mientras que el proyecto misilístico argentino (el frustrado Cóndor II), la negativa a someterse a salvaguardias nucleares hasta el gobierno de Menem, y la invasión de las islas Malvinas del año 1982, como cualquier otra política político-militar que previsiblemente tuviera más costos que beneficios, no fue nada parecido. A lo sumo,

estas políticas representaron juegos de azar con escasísimas probabilidades de éxito en los que apostaron dirigencias sin sensibilidad respecto de los intereses de largo plazo del país y sus habitantes.

### **La supuesta estructura anárquica de la política mundial**

Debido a que, vista desde una perspectiva dinámica, la economía está en la raíz de la seguridad, el sistema interestatal debe ser considerado como un sistema de auto-ayuda no sólo en términos de seguridad sino también en términos económicos. Los riesgos de sacrificar la seguridad al desarrollo económico son variables y no son cuantificables, pero son limitados. En cambio, en el largo plazo los riesgos de sacrificar el desarrollo económico a la seguridad son infinitos: conducen a la certeza de la pérdida de la seguridad misma y también a la certeza de la ruina económica, de modo que en tanto hablamos de "certezas", el mismísimo concepto de "riesgo" deja de ser aplicable. Por lo tanto, la distinción tradicional entre "alta política" y "baja política" se invierte: cuando se introduce un eje temporal y el análisis se torna dinámico, *emerge una jerarquía de ámbitos en la que la economía está por encima de los recursos político-militares.*<sup>27</sup>

Lo dicho es universalmente válido, pero *cuanto más débil sea un país, menor será el plazo en el que el sacrificio de lo económico se vuelve intolerable.* En otras palabras, aunque la "supervivencia" pueda considerarse un objetivo de ambos los Estados centrales y periféricos, en la periferia los factores económicos se convierten en un factor más inmediato (de corto plazo) en la determinación de la "supervivencia" y del lugar relativo que un Estado específico ocupa dentro del sistema. Por lo tanto, postulo que esta diferencia esencial conduce a una categorización de los Estados que reconoce *diferencias funcionales* entre "grandes potencias" y "Estados débiles". Aunque

la diferencia es de grado y existe un continuo, esta es una dicotomía analíticamente útil. Las "grandes potencias" y los "Estados (relativamente) débiles" difieren en sus "capacidades" (*capabilities*), como reconoce Waltz, pero esta diferencia es tan importante que las grandes potencias frecuentemente se pueden dar el lujo de basar su estrategia política de mediano plazo en el sistema interestatal haciendo abstracción de las fuentes generativas de su poder (como si lo "político" fuera una esfera "autónoma" de actividad, tal como lo supone Morgenthau). Por el contrario, los Estados débiles no pueden hacer ésto en el mediano y largo plazo sin dañar enormemente el bienestar de sus ciudadanías y eventualmente producir asimismo su propia ruina como Estados.

Más aún --y ésto es más importante-- las grandes potencias están en una posición que les permite vincular asuntos económicos cruciales con comportamientos políticos deseables, en sus relaciones con los Estados relativamente débiles. Por ejemplo, en el caso de la Argentina y el Cóndor II, los Estados Unidos estaban en posición de vincular la admisión del país al Plan Brady (para la restructuración de la deuda externa) a la desactivación del misil.

De tal modo, las grandes potencias están en condiciones de exigir concesiones políticas de parte de Estados más débiles, por lo menos si:

1. las estructuras sociales, sistemas políticos y culturas políticas de los Estados relativamente débiles son tales que la imposición de altos costos externos con efectos negativos para el bienestar de la ciudadanía resulte políticamente imposible o desventajosa para el Estado, y/o
2. sus élites están sintonizadas al vínculo que existe entre riqueza y poder, y juegan un juego de largo plazo.

Esta diferencia entre "grandes potencias" y "Estados más débiles" nos explica, por ejemplo, porqué países como México, España, Australia, Canadá, Italia, etc., "obedecen" las reglas no escritas

del orden interestatal y jamás intentaron, por ejemplo, llevar a cabo políticas de proliferación de armas de destrucción masiva. En casos como éstos, las grandes potencias nunca necesitaron sugerir una posible vinculación de cuestiones (léase sanciones para obtener las concesiones deseadas en el ámbito de la proliferación). Para las dirigencias de estos países, la asimetría de poder con las grandes potencias siempre se percibió como lo suficientemente grande como para que un desafío en un campo tan vital como el de la proliferación jamás se planteara. La jerarquía fue siempre tan clara que no necesitó explicitarse, y ésta es la mejor prueba de la existencia de una jerarquía.

Por otra parte, esta diferencia entre grandes potencias y Estados relativamente débiles es suficientemente importante como para que los Estados no sean (como pretende Waltz) "unidades similares (*like units*) sin diferenciación funcional". Por varios motivos, pero especialmente por el recién desarrollado, simplemente *no es cierto* que en el sistema interestatal, "formalmente, cada unidad es igual a todas las demás", como arguyen Waltz y muchos otros. En este sentido, Tucídides comprendía al mundo mejor que Waltz. Los fuertes hacen lo que pueden; los débiles "sufren" lo que deben. La diferencia entre grandes potencias y Estados relativamente débiles en términos de la relevancia relativa de los condicionantes económicos de sus políticas exteriores y de seguridad, sumada al hecho de que las grandes potencias tienen la posibilidad de vincular asuntos de manera de desalentar políticas de seguridad desestabilizantes de parte de Estados más débiles, implica que (en la esfera de asuntos relacionados con la paz y la seguridad) la "estructura" del sistema interestatal no es como la describe Waltz, y que existe una "*jerarquía*" incipiente en dicho sistema, adonde opera un principio diferente al de la simple "*anarquía*" (tal como la define Waltz) o al de una jerarquía doméstica. La anarquía tiende a estar limitada a las grandes potencias y a un número de Estados más débiles que no tienen en cuenta el vínculo de largo plazo entre riqueza y poder en sus políticas,

abandonando tanto la racionalidad ciudadano-céntrica como la variante benigna de la racionalidad Estado-céntrica. En el resto del sistema, opera una jerarquía limitada a ciertos asuntos cruciales (como la no proliferación de armas de destrucción masiva)<sup>28</sup>.

### **Respuesta a los críticos del argumento sobre la jerarquía incipiente y defectuosa del sistema interestatal**

El punto de arriba sobre la jerarquía incipiente debe ser desarrollado con mayor profundidad. Mis críticos han observado que el concepto waltziano de anarquía sigue siendo útil para describir la estructura del sistema interestatal en general, porque los Estados más débiles pueden *elegir* entre satisfacer las exigencias de las grandes potencias o desafiarlas. Mi respuesta a esta objeción es que en un orden doméstico un individuo también puede elegir ser un "delincuente" (y que, como argüiría Tucídides, Melos también tuvo una opción frente Atenas, y *eligió* la destrucción).

A este argumento, mis críticos contestan que, no obstante, los Estados no van a la cárcel. Mi respuesta es que ésto es cierto, pero que no obstante sus ciudadanos pueden ser hambreados como consecuencia de un embargo legal auspiciado por las Naciones Unidas, lo que es el equivalente de ir a la cárcel.

A su vez, mis críticos contestan que la diferencia entre la jerarquía y la anarquía al nivel sistémico descansa en la presencia o ausencia de una "tercera parte" para imponer acuerdos entre actores. Obviamente, en los órdenes domésticos (al interior de cada sociedad individual) esta "tercera parte" es el Estado. Mi respuesta a este argumento puede esbozarse en un conjunto de preguntas retóricas:

1. ¿Es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una "tercera parte"? ¿Se trata del

espectro o el embrión de una "tercera parte" que aún no está plenamente desarrollada?

2. Cuando la junta militar de Haití se enfrentaba al ex canciller argentino Dante Caputo como representante de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, ¿sentía que se enfrentaba con el representante de una "tercera parte", o con un mero títere de los Estados Unidos?<sup>29</sup>

3. Al interior de una sociedad específica, ¿son las mafias "cuartas partes" que compiten con la "tercera parte", el Estado?

4. Aquellos Estados que son manipulados por élites sectoriales o por grupos de empresas que son juez y parte en los conflictos internos, ¿se encuentran reducidos al status de "primeras" y "segundas" partes? Al no existir una "tercera parte", ¿*debemos entonces concluir que en tales Estados hay una estructura de "anarquía"*?

Estas preguntas esclarecen el hecho de que los argumentos usados para describir la estructura del sistema interestatal como una "anarquía" se reducen a las palabras mágicas "tercera parte", y a su vez la relatividad del concepto de "tercera parte" revela el carácter *ideológico* de toda tal descripción del sistema interestatal, y asimismo del carácter ideológico del uso de analogías con la sociedad doméstica para intentar develar la diferencia específica entre un sistema interestatal "anárquico" y la presunta "jerarquía" doméstica. Por cierto, nuestras preguntas pueden conducir a algunas reflexiones importantes:

1. Respecto de la analogía doméstica, afirmar que la inexistencia en el sistema interestatal de una "tercera parte" para hacer valer acuerdos entre actores es lo que hace la diferencia entre la "anarquía" interestatal y la jerarquía doméstica, significa aceptar ingenuamente la ideología de todo Estado con pretensiones de legitimidad. Es exactamente lo opuesto de lo

que hace Charles Tilly cuando afirma que "si el negocio de la protección representa al crimen organizado en su versión más sofisticada, entonces la guerra y el proceso de construcción del Estado --que son la quintaescencia del negocio de la protección con la ventaja de la legitimidad-- pueden calificarse como el más grueso ejemplo del crimen organizado"<sup>30</sup>. Aunque Tilly puede estar llegando demasiado lejos en su lúdica afirmación, resulta mucho más ingenua la aceptación universal que de las ideologías oficiales hacen quienes arguyen que el orden estatal difiere del interestatal por la jerarquía del primero y la anarquía del segundo. Generalmente, los Estados son cualquier cosa *excepto* "tercera partes" neutrales que arbitran en conflictos internos<sup>31</sup>.

2. Respecto del sistema interestatal en si mismo, la discusión respecto de si enfrentamos una "anarquía" o una "jerarquía" es como la que se da entre un optimista y un pesimista, cuando el primero describe un vaso como "medio lleno" y el segundo describe el mismo vaso como "medio vacío". Obviamente, la estructura del sistema interestatal no es ni una completa anarquía ni una jerarquía totalmente desarrollada. En qué medida se aproxima a cada uno de estos extremos dependerá de cuáles sean las dimensiones del orden interestatal que estén bajo consideración: en asuntos relacionados con la paz y la seguridad hay más jerarquía que en otros asuntos, aunque esta jerarquía esté lejos de ser perfectamente observada (como que tampoco lo está en los órdenes internos de los Estados particulares).

3. Finalmente, la cuarta de nuestras preguntas retóricas nos da la pauta de hasta qué medida el concepto de "anarquía" tal como lo definen los neorealistas es un artificio contrario a la intuición. Si la "anarquía" se define por la inexistencia de una "tercera parte", entonces en el orden doméstico toda dictadura de una élite sectorial (una "segunda parte", que es "juez y

parte" y de cuyo poder propio emana la autoridad que ejerce sobre la sociedad) es una "anarquía", por ordenada, estable y férrea que sea. En última instancia, resulta claro que éste es un juego de palabras que carece de significación.

Sin embargo, como en el caso del Estado mafioso, los intereses creados oscurecen estos hechos. Obviamente, el concepto de anarquía es funcional a los intereses vinculados a la soberanía y a un sistema interestatal basado en la ficción del Estado-nación. A la vez, reconozco que el concepto de "jerarquía" podría resultar funcional a alguna superpotencia con aspiraciones de gendarme mundial en la posguerra fría. Paradojalmente, sin embargo, este concepto también puede resultar funcional para las ciudadanía de Estados del Tercer Mundo que a veces son manipulados por élites dominantes, y así llevados a participar de costosos juegos de poder (como en los casos de la Argentina de Galtieri, el Irak de Saddam Hussein, la Irán de la Revolución Islámica, la Corea del Norte proliferadora, etc.), los que le causan daños gravísimos a su propia población.

De todos modos, y a pesar de la relatividad y la naturaleza ideológica de *ambas* visiones, creo que es válido decir que parece existir una actitud pudorosa que rehúsa reconocer el hecho evidente de que, aún desde una perspectiva formal y jurídicista, desde la firma de la Carta de la Naciones Unidas la *desigualdad* jurídica de los Estados ha sido un principio establecido del derecho internacional, un hecho que ha obtenido relevancia práctica con el fin de la Guerra Fría. Esta desigualdad jurídica de los Estados se extiende a regímenes interestatales tales como el Tratado de No Proliferación, al cuál adhiere la enorme mayoría de los Estados del mundo. Asimismo, otros regímenes interestatales como el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR) ayudan a establecer mecanismos que (aunque aún no sean totalmente consensuales) refuerzan lo que es claramente una jerarquía *formal* de los Estados en temas de paz y seguridad.

Es interesante observar aquí que Robert Axelrod y Robert O. Keohane sostienen exactamente lo contrario: que "los asuntos militares y de seguridad despliegan más características asociadas con la anarquía que los político-económicos". Naturalmente, siempre emerge un problema semántico cuando hablamos de "anarquía". La asociación de la anarquía con la violencia y el caos en el lenguaje coloquial generalmente es rechazada por los teóricos realistas como ajena a su jerga especializada: "anarquía" significa para ellos ausencia de gobierno, como ya se señaló. Si "anarquía" significara violencia y caos resultaría fácil concordar con Axelrod y Keohane. Sin embargo, estos autores explícitamente definen la anarquía como "ausencia de gobierno en la política mundial", y extreman esfuerzos para demostrar que esta ausencia de gobierno no equivale a "negar que existe una sociedad internacional, aunque sea fragmentaria". No obstante, quien ésto escribe tiene la impresión de que cuando ellos sostienen que la anarquía está más asociada con asuntos militares que con otros asuntos en el sistema interestatal actual, están recayendo sin saberlo en el significado vulgar o coloquial de "anarquía" (violencia y caos), dejando de lado inadvertidamente el concepto de "ausencia de gobierno mundial". Este parece ser el caso porque (como lo demuestra claramente la Carta de las Naciones Unidas) el orden interestatal actual está mucho más cerca de un gobierno mundial en temas relacionados con la proliferación y la guerra, que en otros campos. Por ejemplo, para el Estado iraquí los costos de invadir Kuwait se aproximan a los costos de una grave violación de la ley en una sociedad doméstica, y lo mismo es cierto de la metodología utilizada por las Naciones Unidas para castigar al agresor, basada jurídicamente en la Carta, que otorga poderes de intervención. Pero lo mismo no sería cierto respecto de una violación de las normativas del GATT. A la vez, si por el contrario nuestra definición de la anarquía se basa en el caos y el desorden, entonces sí puede afirmarse que los temas vinculados a la seguridad militar despliegan más

características asociadas con la "anarquía" así definida, simplemente porque la guerra está más cerca del caos absoluto (como también lo está un nutrido tiroteo entre policías y delincuentes en las anárquicas calles de Harlem). De tal modo, aunque Axelrod y Keohane aplican una definición de la anarquía como ausencia de gobierno mundial, el uso que de hecho le dan al concepto a veces contradice esta definición. Esto no es inusual (otros han hecho lo mismo) ni sorprendente, dado el carácter contra-intuitivo de la definición de "anarquía" usada en la disciplina, sumada a la generalizada imprecisión en el uso de palabras<sup>32</sup>.

Mi postura es pues que, aceptando la terminología de Waltz, para cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad (y solamente para ellas), "jerarquía" es un concepto que describe mejor la estructura del sistema interestatal que "anarquía", aunque de todas maneras se trata de una cuestión de grado. Este hecho, por cierto, se percibe mejor desde la periferia que desde el centro del mundo. Y en particular, el rol de la vinculación de cuestiones como reforzador de la jerarquía entre Estados se ve más claramente desde la periferia que desde el centro.

### **La "vinculación de cuestiones" como instrumento de refuerzo de la jerarquía**

Por cierto, la bibliografía anglo-americana sobre la vinculación de cuestiones (*issue-linkages* o *sanction-linkages*) es etnocéntrica al grado de la insuficiencia teórica. Por ejemplo, un artículo de fines de 1993 sobre "la ineffectividad de la vinculación de cuestiones"<sup>33</sup> afirma que aunque los *mecanismos* de vinculación han sido muy estudiados, pocas veces se ha explorado la cuestión de su *efectividad*. En otras palabras, y por ejemplo, ¿en qué porcentaje de veces en que los Estados Unidos vinculan un tema económico o financiero a alguna cuestión política, obtienen la concesión apetecida de parte de otro Estado? El tema, por supuesto, es importante, pero el autor ni siquiera menciona otra

dimensión de la vinculación de cuestiones que ha sido aún menos explorada --ni siquiera mencionada en la bibliografía--, y esta es el tema de los *costos*, para los Estados relativamente débiles y *sus ciudadanías*, de hacer inefectivas las vinculaciones de cuestiones realizadas por los Estados fuertes.

Como se verá en mayor detalle en el Capítulo 5, otro caso en cuestión, con consecuencias normativas más serias, es el de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, quienes en su ya clásico Power and Interdependence también se dedican a discutir la frecuente *inefectividad* de la vinculación de cuestiones de parte de Estados Unidos. Estos autores arguyen que, en condiciones de "interdependencia compleja", la efectividad de estas vinculaciones frente al Tercer Mundo decrece, por lo cual los países del Tercer Mundo tendrían mayor margen de maniobra frente a las grandes potencias. Al formular esta hipótesis, Keohane y Nye olvidan tres hechos que desde la periferia son más visibles que desde el centro:

1. Que la inefectividad de la vinculación de cuestiones no significa que la vinculación no se llevará a cabo (con las correspondientes y costosas sanciones para la parte más débil)<sup>34</sup>.
2. Que los costos de hacer inefectivas las vinculaciones de cuestiones del poderoso pueden ser, para el débil, extremadamente altos en términos de desarrollo y bienestar. De tal modo, un Estado débil puede salirse con la suya al llevar a cabo una política de proliferación y así ganar una cuota de poder político-militar en el corto plazo, pero al costo de empobrecer y poner en peligro a su ya sufrida población. Este es el caso de Corea del Norte, y hubiera sido el de la Argentina de no haberse desactivado al Cóndor II. La mera contabilidad de la *inefectividad* de la vinculación de cuestiones en el caso de Estados Unidos y Corea del Norte nada nos dice sobre esta relevante dimensión del tema.

3. Que los antedichos costos económicos son perjudiciales, en el mediano y largo plazo, para la misma base de poder del Estado débil en cuestión.

Estas son algunas de las razones por las que la *mayoría* de los Estados del Tercer Mundo no llevan a cabo políticas de desafío a aspectos fundamentales del orden interestatal escrito y no escrito, aceptando la jerarquía del sistema interestatal y haciendo a éste menos anárquico de lo que habría de deducirse si el concepto de anarquía fuera una descripción justa de la estructura de dicho sistema. Por cierto, las vinculaciones de cuestiones realizadas por grandes potencias hacia Estados relativamente débiles son juegos de suma negativa en los que la mayor pérdida, tanto en términos relativos como absolutos, típicamente corresponde a los Estados débiles.

La vinculación de cuestiones es pues un instrumento importante para el refuerzo de la jerarquía. Y la jerarquía viene junto con la *diferenciación funcional*. En asuntos relacionados con la paz y la seguridad, la vinculación de cuestiones tenderá a ser unidireccional, del fuerte al débil, en medida mayor que en asuntos relacionados (por ejemplo) con el comercio, donde la interdependencia hace a la vinculación de cuestiones del débil al fuerte algo más probable (aunque por cierto que no la variante más frecuente). En asuntos vinculados a la paz y la seguridad, los Estados fuertes tenderán a ser los "Estados-iniciantes" de una vinculación de cuestiones, mientras que los Estados débiles tenderán a ser los "Estados-blancos" de tales vinculaciones. Para llegar a esta conclusión no es necesario partir del estudio de las relaciones interestatales de países periféricos, pero es ciertamente más fácil llegar a formularla si nuestra perspectiva es la de los débiles en vez de la de los fuertes.

### **La diferenciación funcional entre Estados**

Si reconociendo la relatividad de ambos el concepto de "anarquía" y el de "jerarquía" como descripciones de la estructura del sistema interestatal, no obstante argüimos que en cuestiones de paz y seguridad existe más jerarquía que la que normalmente es reconocida tanto por teóricos como por estadistas, debemos también reconocer que esta jerarquía es mucho menos perfecta y desarrollada que una jerarquía doméstica. Tal como se sugirió más arriba, existe una jerarquía entre las grandes potencias y la mayor parte del resto del mundo, pero entre las grandes potencias mismas hay anarquía. Por ejemplo, seguramente nadie se entrometerá demasiado para asegurarse que Japón no esté violando el Tratado de No Proliferación (aunque este tipo de doble estándar opera en órdenes domésticos también: hay ciudades sudamericanas donde la mafia de la cocaína opera abiertamente, y tanto la policía como la gente miran para otro lado).

Por lo tanto, en asuntos relacionados con la paz y la seguridad los Estados no son "unidades similares" (*like units*, en la jerga de Waltz), sino que hay más bien tres tipos diferentes de Estados en el sistema interestatal:

1. grandes potencias, y
2. Estados débiles, a su vez divididos en
  - a. aquellos que evitan políticas costosas para el bienestar de sus pueblos y para sus posibilidades de desarrollo, y
  - b. aquellos que tienden a jugar un juego de poder de corto plazo y alto riesgo, y que no son sensibles a los costos de largo plazo de tales políticas en términos del bienestar de su población y de su desarrollo futuro.

A su vez, y contrariamente a lo que opina Waltz, estos tres tipos diferentes de Estados están *funcionalmente diferenciados*. Por cierto, existen:

1. *Estados que mandan* respecto de asuntos relacionados con la paz y la seguridad,
2. *Estados que obedecen*, y
3. *Estados rebeldes*, que a pesar de su debilidad relativa no obedecen, aceptando altos costos y riesgos, y operan sin sensibilidad respecto del bienestar de su propia población, a la vez que prestan escasa atención al principio mercantilista que establece que la riqueza es poder y el poder es riqueza (y que aconsejaría dedicarse al desarrollo económico, aceptando temporariamente un rol político modesto en el sistema interestatal).

Por lo tanto, aunque una estructura de "anarquía" prevalece entre ellas, las grandes potencias tienden a "gobernar" sobre los Estados relativamente débiles en materia de paz y seguridad, a la vez que algunos Estados débiles cuyos gobiernos no son sensibles al sufrimiento potencial de su población y que no basan su estrategia en un cálculo de largo plazo inspirado en principios mercantilistas, se rebelan contra este "mando" y tienden a jugar un rol desestabilizador en asuntos mundiales, compartiendo de tal modo la "anarquía". Estos últimos Estados son el equivalente de mafias o delincuentes en sociedades domésticas.

De tal modo, y resumiendo, Waltz está equivocado cuando afirma que no existe una diferenciación funcional entre Estados. Las diferencias en capacidades --que Waltz reconoce-- son tan grandes que emerge una diferenciación funcional: los Estados no son "unidades similares" (*like units*). Por cierto, como ha argüido Helen V. Milner:

Waltz pretende que los Estados son iguales en su función pero no en sus capacidades; sin embargo, como él mismo reconoce, las capacidades moldean las funciones. El tema es que, tal como lo han señalado otros antes, la distribución de recursos genera una división del trabajo entre los Estados; la diferenciación y la jerarquía existen y proveen mecanismos de

gobierno para los Estados del mismo modo en que lo hacen para los individuos al interior de los Estados.<sup>35</sup>

Sin embargo, por motivos misteriosos, este punto parece ser difícil de comprender para la mayoría de los teóricos anglo-americanos (incluyendo los liberales). Quizás el problema sea que para argumentar adecuadamente es necesario superar el análisis estático de Waltz y Morgenthau, que es ciego a una antigua y sabia tradición mercantilista.

Por otra parte, las diferencias funcionales entre Estados no se limitan a aquellas entre los que "mandan", los que "obedecen" y los que "se rebelan"; probablemente haya muchas más. Una diferencia adicional puede identificarse si (recordando que Waltz parte del presupuesto de que el ámbito interestatal es "anárquico") sometemos a análisis su afirmación de que:

En ámbitos anárquicos, unidades similares "co-actúan". En ámbitos jerárquicos, unidades diferentes "inter-actúan". En un ámbito anárquico las unidades son funcionalmente similares y tienden a permanecer así. Las unidades similares operan para preservar una medida de independencia y pueden incluso buscar la autarquía. (...) Un Estado (...) se preocupa si se vuelve demasiado dependiente de otros a través de emprendimientos cooperativos e intercambios de bienes y servicios. (...) El bienestar del mundo aumentaría si se desarrollara una creciente división del trabajo, pero los Estados se ubicarían de tal manera en situaciones de interdependencia cada vez más cercanas. Algunos Estados podrían no resistir esto. Para Estados pequeños y de pocos recursos los costos de hacer esto pueden ser demasiado altos.<sup>36</sup>

De tal modo, Waltz nos dice que los Estados evitan la interdependencia aunque ésta represente una ganancia, porque lo que importa no es la ganancia absoluta sino la relativa, y por ende lo relevante no es qué es lo que puede ganarse con la especialización sino qué Estado obtendrá

la ganancia más importante y por ende sacará una ventaja en la distribución relativa de "capacidades" (*capabilities*).

Nuevamente en este caso, sin embargo, ésto es empíricamente falso aunque más no sea porque --como lo señaló Richard Rosecrance-- los Estados débiles que son sensibles al bienestar de sus poblaciones (es decir, que se guían por una racionalidad ciudadano-céntrica) están en peores condiciones de permitirse perder las ventajas de la especialización y la interdependencia, aunque éstas también generen vulnerabilidades. Es por ello que empíricamente vemos múltiples ejemplos de Estados relativamente débiles pero prósperos como Canadá, Australia, Holanda, Corea del Sur, Dinamarca o España, para citar apenas una lista corta y heterogénea, que intentan cosechar tantas ventajas como sea posible de la especialización, a pesar de las vulnerabilidades resultantes. Los Estados débiles que rehusan especializarse --o que carecen de los recursos y/o oportunidades necesarias para ello-- son tanto más pobres y débiles como consecuencia. Normativamente, los Estados débiles deben ser aconsejados a especializarse. Las limitaciones estructurales y sistémicas parecerían ser todo lo contrario de lo que afirma Waltz cuando sostiene que Estados pequeños y de pocos recursos no pueden darse el lujo de especializarse: existe en esta idea una típica falacia Estado-céntrica que parece suponer que un Estado es como una persona, y por la que se tiende a olvidar que en realidad administra al menos una dimensión relevante de la vida de millones de personas. Por otra parte, con el rápido ascenso en la economía mundial de los "tigres" del sudeste asiático, alcanzado precisamente a través de la especialización, ningún consejo normativo podría ser tan equivocado como el que emerge del párrafo citado de Waltz, y pocas cosas podrían dañar más a los países pequeños que alentarlos a buscar la autarquía.<sup>37</sup>

Las principales conclusiones, por lo tanto, son que Waltz está equivocado cuando afirma que

la anarquía define la estructura del sistema interestatal, y que también está equivocado cuando supone que las unidades de sistema (es decir, los Estados) son funcionalmente iguales. La estructura del sistema interestatal es bastante distinta de como la describe Waltz, y éste es uno de los motivos por los cuales la supuesta anarquía es considerablemente menos caótica de lo que uno esperaría. Es así como el dilema según el cual "el comportamiento racional, dadas las limitaciones estructurales, no conduce a los resultados deseados"<sup>38</sup> es parcialmente superado. Gracias a que:

1. existe una relación de largo plazo entre riqueza y poder, y una jerarquía de ámbitos donde en el largo plazo lo económico está por encima de lo político-militar;
2. los Estados relativamente más débiles son más sensibles que las grandes potencias a dicha jerarquía de ámbitos, y
3. las grandes potencias poseen la capacidad de usar vinculaciones económico-financieras para alentar algunas políticas de seguridad y desalentar otras entre los Estados relativamente más débiles,

las organizaciones supranacionales (Consejo de Seguridad, Tratado de No Proliferación, MTCR, etc.) que regulan parcialmente las políticas de seguridad de los Estados relativamente más débiles pueden surgir y consolidarse.

Para argüir que no hay "jerarquía" en el orden interestatal, Waltz nos dice que los elementos de autoridad que emergen en dicho sistema están "apenas a un paso (*barely once removed*) de la capacidad que provee los fundamentos para la aparición de estos elementos", de manera que "la autoridad rápidamente se reduce a una expresión particular de autoridad" (de un Estado o grupo de Estados en particular)<sup>39</sup>. Pero, ¿qué quiere decir "apenas a un paso"? ¿Y no es lo mismo cierto, en alguna medida, de las sociedades domésticas, que Waltz contrapone como ejemplo de sistema con

estructura "jerárquica"? El tratamiento diferencial recibido por la bancarrota de la Chrysler Corporation --frente a la de la Panadería de Paco-- ¿no está acaso vinculado a "una expresión particular de capacidad"? La autoridad estatal está "apenas a un paso" del poder particular de los actores poderosos dentro de una sociedad doméstica también, o al menos éste es el caso con muchísima frecuencia, en numerosos Estados, y ésto no significa que haya "anarquía". Para no comprender que la "tercera parte" (el Estado) con frecuencia se reduce a una delegación de poder de parte de poderosos actores internos que son simultáneamente juez y parte, hay que estar muy hipnotizado por las ideologías legitimadoras del Estado.

La realidad interestatal es más compleja que la anarquía de Waltz de un modo teóricamente significativo, en tanto las diferencias en capacidades son tan grandes que generan tipos diferentes de Estados con diferentes necesidades y con roles funcionalmente diferenciados. Son las diferencias en materia de necesidades lo que hace que los Estados más débiles *tiendan* a estar más atentos a las fuentes generativas del poder, es decir, básicamente, la economía, limitando así la dimensión política de su rol en el sistema interestatal. Esto a su vez conduce a la diferenciación de roles. Y estos roles funcionalmente diferenciados se reflejan directamente en relevantes organizaciones supranacionales en las que se reconoce formalmente el hecho de que los Estados no son iguales, ni formal ni informalmente. No obstante, por razones que están vinculadas a cada complejo Estado/sociedad civil, algunos Estados débiles aceptan los costos de rechazar la jerarquía y se suman a la anarquía de las grandes potencias.

### **El caso del Cóndor II frente a la jerarquía incipiente del orden interestatal**

Un ejemplo de operación eficiente de la jerarquía interestatal incipiente puede encontrarse en

el proceso por el cual el gobierno argentino bajo la presidencia de Menem se sintió obligado a abandonar el proyecto misilístico del ex presidente Alfonsín, el ya mencionado Cóndor II, debido a los muy tangibles costos que pesarían sobre el país en términos de discriminaciones financieras y comerciales potenciales si es que no se avenía a las exigencias del MTCR. En un intento por salvar al Cóndor II (en el que ya se habían invertido algunos cientos de millones de dólares) el gobierno de Menem se acercó a España para explorar la posibilidad de usar el Cóndor II, de dos etapas, para desarrollar un vehículo lanzador de satélites de tres etapas. El gobierno español, que es miembro del MTCR, se interesó en la propuesta porque poseía menos tecnología misilística que la Argentina, y porque podría beneficiarse del uso de bases en el extremo sur del país sudamericano, que por su latitud son más aptas para el lanzamiento de satélites en tanto desde allí se requiere menos potencia. Sin embargo, pronto supo que los Estados Unidos y el MTCR vetaban esta cooperación. España tenía una luz verde del MTCR para dedicarse al negocio de producir vehículos lanzadores de satélites, pero no se le permitía asociarse en esa empresa a un país poco confiable como la Argentina. De tal modo, se puso de manifiesto la vigencia de una jerarquía a la vez formal e informal de los Estados, por la cual algunos Estados tienen más derechos que otros, y que en muchos casos funciona efectivamente. En esa jerarquía, España ocuparía el lugar de un Estado de "clase media alta" al que se le permiten ciertos desarrollos siempre que éstos se lleven a cabo con socios adecuados. Los Estados pueden rebelarse contra estas limitaciones y adoptar políticas que desafían regímenes tales como el MTCR o el TNP, pero a un costo externo tan alto que tales políticas resultan incompatibles con una racionalidad ciudadano-céntrica y también con los principios mercantilistas respecto de la relación de mediano y largo plazo entre la riqueza y el poder (es decir, el tipo benigno de racionalidad Estado-o élite-céntrica).<sup>40</sup>

Simultáneamente a las negociaciones vinculadas al Cóndor II, se llevaban a cabo las del Plan Brady para reestructurar la deuda externa argentina, condonando una porción. Los dos temas nunca fueron explícitamente vinculados por los funcionarios norteamericanos, pero cualquiera que conozca los documentos diplomáticos de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos sabe que este tipo de vinculación tiene lugar continuamente cuando el país periférico que genera un riesgo para la seguridad está afectado por un grado considerable de vulnerabilidad financiera. La Argentina estaba saliendo de la peor hiperinflación de su historia, y la estabilización de sus finanzas requería, por sobre todo, de la generación de confianza. A su vez, el gobierno de los Estados Unidos no sólo tenía la posibilidad de adoptar políticas financieras más blandas o más duras hacia la Argentina según su arbitrio, sino que también podía producir o negarse a producir gestos de confianza, o incluso generar gestos de desconfianza, los que inevitablemente tendrían un efecto sobre los operadores financieros en todos los niveles. El registro histórico respecto de la misma Argentina muestra que estos mecanismos se usan constantemente<sup>41</sup>, y si la Argentina persistía con una política percibida por el gobierno de los Estados Unidos como proliferadora y desestabilizante en un campo tan sensible como el de la seguridad interestatal, existían pocas posibilidades de alcanzar los vitales objetivos financieros que se perseguían con urgencia.

El desenlace del caso Cóndor II nos ayuda a ilustrar cómo funciona la jerarquía interestatal. Cuando los Estados Unidos vetaron la cooperación hispano-argentina para el desarrollo de un vehículo lanzador de satélites, el acuerdo con España fue reformulado de manera de salvar la cara, enviando los catorce motores y sistemas de guianza de Cóndor II existentes para su destrucción en España (o en Estados Unidos, en viaje triangulado vía España), bajo el pretexto de que, *de ser posible*, serían reciclados para usos pacíficos. Esto fue acordado a mediados de 1992 pero recién fue

puesto en práctica en enero de 1993, cuando después de fuertes y reiteradas presiones el gobierno argentino relucientemente llegó a conclusión de que, dados los condicionantes, no había ningún otro curso racional de acción *cuyos costos fueran tolerables para la sociedad argentina*. La Argentina y España perseveraron (al menos de palabra) en la intención de cooperar en el desarrollo de *satélites*, que era una parte de su acuerdo original que no era objetada por el MTCR ni por los Estados Unidos. Posteriormente, la Argentina gestionó su membresía al MTCR y fue aceptada, lo que no le da derecho (por lo menos por ahora) a desarrollar vehículos lanzadores de satélites (también capaces, como es obvio, de lanzar bombas atómicas de continente a continente).

A los fines de responder a objeciones a los argumentos de arriba que quien esto escribe ha recibido en otras ocasiones, sin embargo, debe agregarse que el hecho de que un Estado como la Argentina tenga opciones respecto de un tema como el del Cóndor II no contradice mi lógica "jerárquica" ni mi apelación a Tucídides en el sentido de que "los Estados débiles *sufren* lo que deben". Esto de "sufrir lo que se debe" --y el antropomorfismo obviamente no es de mi autoría-- lleva incorporada la posibilidad de optar, de la misma manera en que los melios podían optar entre convertirse en un aliado subordinado de Atenas o aceptar los costos de la guerra: hicieron lo segundo, pagando el precio de su propia destrucción. Del mismo modo, el gobierno argentino podía continuar con el desarrollo del Cóndor, "sufriendo" sus costos externos y sanciones vinculadas a este desafío, o evitar estos costos y "sufrir" la pérdida del Cóndor. Lo mismo puede decirse, en el nivel de la sociedad doméstica (es decir, al interior de los Estados) de la evasión de impuestos, el consumo de drogas, y toda suerte de posibles transgresiones. El hecho de que haya un menú de "sufrimientos" no significa que no haya jerarquía<sup>42</sup>.

## **La limitada utilidad del concepto de "estructura"**

Cualquiera sea el caso, debe no obstante reconocerse que la "estructura" del sistema interestatal descrita arriba, aunque se aproxime más a la realidad que la estructura descrita por Waltz (o por Krasner), es de todos modos un concepto de utilidad muy limitada para la teoría de las relaciones internacionales. Como se dijo arriba, ayuda a explicar porqué el mundo real es menos caótico de lo que habría de esperarse si el modelo realista describiese realmente a la política interestatal: la verdadera "anarquía" posee muchas menos virtudes de lo que Waltz cree<sup>43</sup>, y presenta muchos más peligros. Pero el concepto de "estructura" tal como es entendido por Waltz, aún si se corrige como se hizo arriba, sigue siendo apenas un artificio ingenioso cuyo uso explicativo no puede ir mucho más allá de lo que recién se dijo. Incluso, su corrección en los términos de arriba lo aleja aún más de la analogía con el mercado, erradamente considerada por Waltz como muy poderosa. Nuestra corrección del concepto de estructura implica incorporar al análisis precisamente lo que Waltz quiere eliminar del análisis sistémico, esto es, los "atributos" de los Estados (aunque sea en forma simplificada) en la misma definición de la estructura. Esto es así porque la tipificación de los Estados y sus diferencias funcionales, tal como se presentó arriba, depende de características propias de los Estados.

La "estructura" como concepto "relacional" (en el sentido de que lo que la define no son las capacidades absolutas de las unidades sino la relación entre las capacidades de unas y otras), que Waltz se esfuerza tanto en precisar, no es en ningún sentido un concepto equivocado u objetable: el problema reside en cuán útil resulta para la explicación de fenómenos relevantes. Los problemas más graves que enfrenta el mundo --por ejemplo, las consecuencias interestatales de la inestabilidad de Rusia después del fin de la Guerra Fría, del fundamentalismo islámico o de las políticas

desestabilizadoras de tiranías seculares como la de Saddam-- no pueden comprenderse a través del concepto de estructura (aún si éste es modificado como arriba) ni por tipo alguno de análisis sistémico que se me pueda ocurrir. La comprensión de estos problemas interestatales requiere estudios en profundidad de las políticas exteriores de países específicos y de sus determinantes, es decir, justo lo opuesto del análisis sistémico en el sentido waltziano del concepto.

El único sentido significativo en que el concepto de estructura, una vez modificado, se convierte en un instrumento importante para comprender la política mundial, es la aproximación que provee respecto de quienes son los más probables "ganadores" de la competencia interestatal. Aunque está sesgado en su descripción de la estructura como anárquica, Waltz observa con razón que "el juego que uno tiene que ganar está definido por la estructura que determina el tipo de jugador con posibilidades de ganar."<sup>44</sup> Afortunadamente, esa estructura no es pura anarquía, ni está tan enredada en el dilema de la seguridad como cree Waltz, debido a los efectos moderadores del vínculo jerárquico dinámico que existe entre los ámbitos económico y político-militar, y gracias al uso potencial de vinculaciones de cuestiones (principalmente a través de sanciones económicas) de parte de las grandes potencias. Gracias a esta configuración --que es muy distinta de la anarquía diagnosticada por Waltz-- el tipo de Estado débil con probabilidades de prosperar, en la estructura interestatal actual, es un Estado que cuida de sus propios negocios sin meterse en los ajenos, que concentra su atención en su comercio y desarrollo, y que respeta las reglas del juego establecidas por las grandes potencias en cuestiones políticas interestatales que están más allá de su alcance. Este es el tipo de estrategia adoptada por ambas Alemania y Japón después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, y les ha traído tal grado de éxito que ya son nuevamente grandes potencias, a pesar de que la suya fue la opuesta de la estrategia aconsejada por los paranoides argumentos del dilema

de la seguridad. Con toda probabilidad, a estos países no se les hubiera permitido prosperar si la dimensión política de su política exterior hubiera sido percibida como desestabilizadora u hostil por parte de los Estados Unidos o alguna otra de las potencias aliadas principales (por cierto, hasta que aceptó el Plan Schumann para la integración de las industrias del acero y el carbón con Francia, a Alemania Federal no se le permitía producir más que una cantidad limitada de acero).

Tal como se dan las cosas, la prosperidad actual de estos países derrotados ya es convertible en cuantiosos recursos militares, si fueran a optar por convertirse una vez más en potencias militares, ilustrando claramente el vínculo jerárquico entre los ámbitos económico y militar a fines del siglo XX. En este sentido (y solamente en este) el concepto modificado de estructura es muy importante, al punto de que podemos afirmar de que sienta las bases del realismo periférico.

### **La "anarquía" de Hedley Bull como una construcción ideológica funcional a los intereses asociados con la soberanía estatal**

Como se ha visto, el concepto de anarquía tal como se aplica a dimensiones tan relevantes de la estructura del sistema interestatal como son la paz y la seguridad, puede conducir fácilmente al error normativo, especialmente en el caso de los Estados periféricos. Pero esta no es la única consecuencia relevante de su aplicación. También se ha sugerido que la misma concepción del sistema interestatal como constituido por unidades semejantes ("*like units*") sin diferenciación funcional, es en si misma una construcción ideológica que ayuda a consolidar un sistema interestatal basado en las ficciones de la "nacionalidad" y la soberanía.

Los ejemplos de estudiosos que formulan afirmaciones de orden mitológica abundan y son muy familiares a los lectores de la bibliografía sobre relaciones inter-"nacionales". Por ejemplo,

Arthur A. Stein nos dice:

Que los Estados son iguales no significa que son idénticos en todas sus dimensiones. Pueden ser grandes o chicos, culturalmente homogéneos o heterogéneos, rodeados por agua o por otros países. Sus políticas públicas pueden derivarse del funcionamiento de instituciones políticas democráticas o reflejar las preferencias de dictadores individuales. Los Estados son semejantes sólo en el sentido de que son todos soberanos.<sup>45</sup>

Afirmaciones como ésta carecen de significado. Es simplemente falso afirmar que los Estados son igualmente soberanos<sup>46</sup>. Un miembro permanente del Consejo de Seguridad con poder de veto y un derecho legalmente establecido a poseer y desarrollar armas nucleares es más soberano que Bélgica. Una noción binaria (si-no) de la soberanía, que no tiene en cuenta estas realidades, no es más que una ficción jurídica y política. No encaja en la ciencia política. La "soberanía" como propiedad que se adjudica en forma idéntica a todos los Estados, que es como se la entiende tradicionalmente, es un mito del mismo calibre que la "nacionalidad", cuando se supone que esta corresponde indiscriminadamente a todos los Estados reconocidos inter-"nacionalmente"<sup>47</sup>.

Por cierto, en tanto pretende ser "científica" y sus sesgos políticos y filosóficos pasan inadvertidos, la teoría de las relaciones internacionales es esencialmente una ideología (y su cuerpo central es parte de la ideología del nacionalismo). Todo lo dicho en este capítulo sobre la jerarquía del orden mundial es del conocimiento del vulgo. No obstante, los teóricos construyen su concepto de "anarquía" porque eligen enfatizar los aspectos anárquicos del sistema interestatal en lugar de sus aspectos jerárquicos, quizá debido a la actitud púdica ya mencionada respecto del reconocimiento explícito de la desigualdad esencial de los Estados.

De tal modo, y por poner otro ejemplo, Kenneth A. Oye comienza su ensayo introductorio a

la colección de artículos presentados en un importante simposio sobre "la cooperación bajo la anarquía", afirmando que "las naciones viven en perpetua anarquía, porque ninguna autoridad central impone límites a los Estados soberanos"<sup>48</sup>. Inadvertidamente, Oye comenzó su introducción a esa búsqueda "científica" estableciendo el carácter "perpetuo" de un cierto tipo de sistema interestatal. Su mismísimo punto de partida es mítico. Lo único relevante de este discurso es su función política de legitimar un orden que en ciertos aspectos está transformándose delante de nuestros ojos. Este orden no es perpetuo, aunque este tipo de discurso tenga la función de intentar perpetuarlo.

Sin embargo, por impresionantes que sean estos ejemplos, en ninguna parte está tan claro el carácter ideológico del concepto de "anarquía" como en la obra de Hedley Bull, The Anarchical Society<sup>49</sup>, y dedicaré la mayor parte de esta sección a su análisis, simplemente como una ilustración de la manera en que la ideología se infiltra en la teoría a través de mecanismos presentes en la mayor parte del cuerpo central de la teoría de relaciones internacionales.

Bull explícitamente reconoce las diferencias funcionales entre Estados fuertes y Estados débiles:

La noción de "gran potencia" y de sus derechos y deberes especiales, explorada por Ranke en su famoso ensayo, condujo a la expresión de una nueva doctrina de la jerarquía o gradación de Estados basada en los hechos del poder relativo y el consentimiento de la sociedad internacional, que suplantó la vieja jerarquía de status heredado y precedente. Este concepto fue expresado formalmente en el Concierto Europeo que surgió, por vía del Sistema de Congresos, del arreglo de Viena.<sup>50</sup>

Bull no parece conciente de la tensión lógica que emerge entre su concepto de anarquía y la

jerarquía implícita en su idea de que las grandes potencias tienen derechos y obligaciones diferenciados (contradictoria con la postulación a la vez más coherente y más equivocada de Waltz, que dice que los Estados son *like units* y que ninguno tiene el derecho de mandar). La tensión al interior del argumento de Bull, por otra parte, es esperable en tanto la aceptación del hecho de que una jerarquía caracteriza los aspectos más relevantes del sistema interestatal (como la paz y la seguridad) socavaría por completo el concepto de soberanía que resulta esencial para su noción sobre una "sociedad de Estados".

De tal modo, a pesar de los esfuerzos de Bull para evitar "caer" en el pensamiento normativo (esfuerzos presentes aún cuando nos habla de la ética), y a pesar de sus esfuerzos por limitarse a "describir" la realidad (aún la "realidad" ética, en términos de la configuración de las ideas éticas que influyen sobre la política mundial), la teoría de Bull es básicamente *ideología*, en tanto éste inadvertida e involuntariamente distorsiona su descripción de la "realidad" en la dirección de sus sesgos filosóficos.

Esta tensión entre el concepto de anarquía y los derechos y deberes diferenciados de las grandes potencias es apenas una ilustración del problema. El tratamiento que hace Bull del concepto mismo de anarquía, bajo el subtítulo "la sociedad anárquica", es el mejor ejemplo de una justificación ideológica del sistema interestatal tradicional nacido con la paz de Westfalia. Allí Bull intenta demostrar las ventajas provenientes de la soberanía, arguyendo que las desventajas de la anarquía doméstica demostradas por Hobbes no se aplican a la sociedad interestatal, sino todo lo contrario: son las fuerzas armadas de los Estados quienes, operando en una estructura interestatal anárquica, proveen "seguridad contra el ataque externo y el desorden interno, y establecen las condiciones bajo las cuales pueden introducirse mejoras económicas al interior de sus fronteras"<sup>51</sup>.

De tal modo, Bull arguye que la "anarquía", que no es tolerable entre individuos, puede ser tolerable y hasta buena en las relaciones entre los Estados. El principal argumento en este sentido es que los Estados soberanos "no son tan vulnerables al ataque como los individuos"<sup>52</sup>. En este punto, Bull usa a Spinoza como apoyo:

Un Estado puede resguardarse contra la subyugación de otro como no lo puede hacer un hombre en el estado de naturaleza. Porque (...) un hombre es sobrecogido por el sueño todos los días, sufre frecuentemente enfermedades del cuerpo y de la mente, y finalmente es postrado por la vejez; además, está sometido a (otros) problemas frente a los cuales un Estado puede generar seguridad<sup>53</sup>.

Por lo tanto, razona Bull:

La muerte de un hombre puede ser producida de repente, en un solo acto, y una vez ocurrida es irreversible. Pero la guerra sólo ocasionalmente ha conducido a la extinción física del pueblo vencido<sup>54</sup>.

Y en esta etapa de su argumento, Bull elige a Clausewitz como apoyo, a quien cita diciendo: "la guerra nunca es absoluta en sus resultados". Por supuesto, hombre inteligente que es, Bull inmediatamente introduce una salvedad en su argumento, reflexionando que en el contexto de armas nucleares y otra tecnología militar reciente, "se ha vuelto pertinente preguntarse si la guerra no podría ahora ser 'absoluta en sus resultados' y 'tomar la forma de un sólo e instantáneo golpe'"<sup>55</sup>.

Pero esta salvedad es completamente marginal al argumento de Bull, quien inmediatamente se olvida de la misma y abunda en los motivos por los que los Estados son menos vulnerables al ataque que los seres humanos individuales, lo que hace tolerable y hasta buena a la "anarquía" en el sistema interestatal. La salvedad sobre las armas nucleares sólo tiene la función de evitar críticas. No

afecta a su argumento en lo más mínimo, cuando en realidad podría refutarlo si lo llevara hasta sus últimas conclusiones lógicas. Es verdaderamente irónico que Bull repetidamente enfatice que:

El estudio actual no tiene la intención de proveer una justificación ni una racionalización para las reglas de coexistencia de la sociedad internacional o para las instituciones que ayudan a hacerlas efectivas<sup>56</sup>.

Por el contrario, los sesgos y distorsiones de sus descripciones supuestamente objetivas del orden interestatal claramente proveen una justificación para un cierto estadio en la evolución del sistema interestatal (en el que rigieron la anarquía y la soberanía absoluta del "Estado-nación"), frente a tendencias contemporáneas empíricamente verificables que corren en el sentido opuesto (una jerarquía incipiente en el ámbito de la paz y seguridad, donde la mayoría de los Estados pierden parte --y sólo parte-- de su soberanía, y comienzan a diferenciarse funcionalmente entre sí), que claramente no son del agrado de Bull y que sus argumentos tienden a menoscabar.

Por cierto, a través de sus sesgos descriptivos Bull refuerza y justifica una realidad que está siendo superada. Esto se hace evidente una vez más cuando en su discusión del capítulo 3 de The Anarchical Society, Bull afirma que existen tres conjuntos de reglas que tienen un papel en el mantenimiento del orden "internacional", el primero de los cuales es un "principio normativo de la política mundial de la época actual", por el cual "una sociedad de Estados" prevalece, en oposición a alternativas tales como "un imperio universal", una comunidad cosmopolita de seres humanos individuales, o un estado hobbesiano de naturaleza (cada uno de los cuales representaría "un principio normativo supremo" alternativo para la organización política de la humanidad)<sup>57</sup>.

Sin embargo, sabemos que en la organización política actual del mundo existe una estructura interestatal incipientemente jerárquica, que está ciertamente lejos de un "imperio universal", pero

que está muy mal descrita como una "sociedad de Estados" soberanos donde todos los Estados tienen esencialmente los mismos derechos y deberes. Bull está perfectamente conciente de esto, no obstante lo cual rehusa permitir que este hecho se instale en el centro de su argumento. Al contraponer el concepto de "sociedad de Estados" al de "imperio universal" y al de una "comunidad cosmopolita de seres humanos individuales", Bull sutilmente caricaturiza todos los argumentos que enfatizan la tendencia hacia la erosión de la soberanía. La caricatura se estructura mediante el ardid discursivo de contraponer un concepto (ciertamente impreciso) que resulta funcional para la vigencia plena de la soberanía, "sociedad de Estados", con dos conceptos que, por extremos, quedan automáticamente descalificados en la mente del lector.

La función ideológica de justificar al Estado y a la "libertad" del Estado dentro del orden interestatal se ve nuevamente en el capítulo 4 de The Anarchical Society, donde Bull analiza el problema de la justicia en la política mundial. Allí sostiene que, al contrario de la problemática del orden, la de la justicia sólo puede recibir un significado privado o subjetivo<sup>58</sup>. Luego pasa a diferenciar conceptualmente entre tres tipos diferentes de justicia: 1. justicia internacional o interestatal; 2. justicia individual o humana; y 3. justicia cosmopolita o mundial. Aunque pretende atenerse a una neutralidad valorativa, proclamando también el carácter "no normativo" de sus argumentos, y a pesar de que sostiene que él sólo describirá la interacción entre estas diferentes demandas de justicia y su relación con el orden mundial, Bull se burla de aquellos que abogan por una justicia cosmopolita:

Estas son ideas que pretenden decirnos lo que es bueno o recto para el mundo como conjunto, para una *civitas maxima* o sociedad cosmopolita imaginaria a la que pertenecen todos los individuos y a la que debieran subordinarse sus intereses. (...) Una tal noción del

bien común mundial atañe no a los objetivos comunes de la sociedad de los Estados, sino a los objetivos y valores comunes de la sociedad universal de la humanidad entera, cuyos miembros constituyentes son los seres humanos individuales. (...) No faltan, por cierto, los autoproclamados voceros del bien común de "la nave espacial Tierra" o de "este planeta en peligro". Pero los puntos de vista de estos individuos privados, cualesquiera sea su mérito, no son el producto de ningún proceso político, no emergen de proceso alguno de afirmación y reconciliación de intereses. (Estos puntos de vista) proveen una guía aún menos autorizada respecto del bien común de la humanidad que los puntos de vista de los voceros de Estados soberanos, incluso aquellos que son tiránicos o no representativos (...). Pretender definir los intereses de la humanidad significa pretender un tipo de autoridad que sólo puede ser conferida por el proceso político.<sup>59</sup>

No parece injusto caracterizar estos conceptos como una defensa claramente ideológica de la soberanía estatal frente a las crecientemente locuaces y políticamente influyentes demandas de una protección efectiva del medio ambiente y/o frente a las también crecientes presiones contra la proliferación de armas de destrucción masiva, que ya están conduciendo a una creciente intervención en los asuntos internos de algunos Estados, intervenciones estas que ilustran la forma en que opera la incipiente jerarquía de la estructura del orden interestatal.

Curiosamente, estas afirmaciones de Bull son profundamente contrarias a la filosofía política del Iluminismo (incluyendo en ésta al pensamiento liberal clásico). Cuando los llamados padres fundadores de los Estados Unidos afirmaron "*we hold these truths to be self-evident: that all men are created equal...*" ("sostenemos que estas verdades son evidentes en si mismas: que todos los hombres son creados iguales..."), ellos estaban afirmando que existe un cierto orden de conocimiento

intuitivo que está más allá del proceso político. Este orden incluye apenas una gama mínima de asuntos, pero la conservación del medio ambiente, la prevención de la proliferación de armas nucleares, misilísticas, químicas y bacteriológicas, y la defensa de derechos humanos elementales, puede sin duda ser incluida en una breve lista de intereses de la humanidad que son "evidentes en si mismos" y que son, por lo tanto, valores de justicia que no requieren convalidación política excepto en términos de la movilización de los recursos de poder necesarios para imponerlos a un costo tolerable: es decir, requieren de una jerarquía viable en los asuntos mundiales, que por el momento es incipiente e incompleta.

Resulta significativo que Bull reaccione fuertemente contra las concepciones cosmopolitas, a la vez que expresa una simpatía condescendiente hacia las demandas de "justicia interestatal". Esto es coherente con su impulso ideológico hacia la consolidación del sistema interestatal tradicional, la enfatización de la anarquía y el menoscabo de la jerarquía. Los argumentos cosmopolitas pueden ser usados para justificar una jerarquía y resultan por lo tanto disfuncionales para un sistema de Estados soberanos, mientras la "justicia interestatal" es una construcción artificial que intenta establecer la igualdad entre las élites de países diversos, y como tal resulta un instrumento ideológico funcional para el sistema de Estados soberanos.

Por otra parte, en su discusión de la "justicia interestatal o internacional" su sesgo a favor del sistema de Estados soberanos llega al punto de hacer sonreír al lector, cuando introduce la salvedad de que:

Los derechos de los Estados pueden por supuesto entrar en conflicto con los derechos de las naciones, de manera que la justicia interestatal no es lo mismo que la justicia internacional<sup>60</sup>, pero inmediatamente desplaza a esta salvedad del centro de su argumento agregando:

Pero en la medida en que existe ahora un amplio consenso de que los Estados debieran ser Estados-naciones, y en tanto la doctrina oficial de la mayoría de los Estados (incluso los llamados Estados multinacionales) es que son Estados-naciones, existe una medida de armonía entre las ideas de justicia interestatal e internacional<sup>61</sup>.

A Bull no le interesa discutir la ficción que genera esta "armonía", mientras que ciertamente se ocupa de discutir contra las pretensiones de los cosmopolitas, abandonando de este modo su mera "descripción" de ideas que polemizan entre si para convertirse, él mismo, en un protagonista de la polémica, traicionando claramente, aunque sin reconocerlo, su actitud e intención no valorativa. Bull describe, "sin valorar", lo que le simpatiza, pero "cae" inadvertidamente en la valoración (negativa) de lo que no le gusta. Este estándar doble, que en el caso de la supuesta armonía entre la justicia interestatal e internacional equivale a apoyar una ficción simplemente porque se trata de la ficción auspiciada por el poder (de todos los Estados), es por supuesto coherente con las simpatías de Bull hacia los Estados y hacia sus pretensiones de legitimización por vía de lo que frecuentemente es tan sólo la ficción de la nacionalidad.

Por otra parte, es muy interesante observar que en el párrafo recién citado Bull parece aceptar concientemente el rol de cómplice de la confusión entre la "nación" y el Estado que se subrayó en los Capítulos 1 y 2. Esto no sorprende, porque como se observara en notas de ambos capítulos, esta confusión fue funcional para la desactivación del carácter originalmente subversivo del nacionalismo. Como lo señalara Elie Kedourie, el nacionalismo fue subversivo porque fue una doctrina que cuestionaba la legitimidad de los Estados en tanto éstos no representaban a naciones. Lo que Kedourie no observó, sin embargo, es que tan pronto el lenguaje del nacionalismo se hizo hegemónico y se aplicó a todos los Estados, representaran o no a verdaderas naciones, el carácter

subversivo del nacionalismo fue en cierta medida neutralizado. Las disciplinas del derecho internacional y de las relaciones internacionales ayudaron a concretar esta operación a través de la terminología ambigua que adoptaron, criticada en mi Capítulo 1 y señalada con anterioridad por Walker Connor. En la época actual, sin embargo, esta terminología sirve una vez más al *status quo*, pero ya no tanto a través de la desactivación de nacionalismo, sino por vía de la defensa regresiva de la soberanía estatal contra el avance del cosmopolitismo, contra la consolidación de la jerarquía estatal incipiente, y contra la creciente integración regional de estilo supranacional. La terminología para-nacionalista utilizada en estas disciplinas ayuda a disfrazar los Estados de naciones, de modo de poder invocar el principio de la autodeterminación nacional en defensa de la soberanía del Estado, aún cuando no hay ninguna verdadera nación involucrada. Y Hedley Bull parece avalanzarse sobre la oportunidad de apuntalar la "anarquía" y la soberanía, aceptando concientemente estas ficciones políticas funcionales, describiendo "neutralmente" lo que le gusta, y entrando en polémica directa contra lo que no le gusta, sin jamás renunciar al prestigio que otorga la pretensión de neutralidad valorativa.

Por cierto, al permitir que sus sesgos filosóficos y normativos se infiltren advertida o inadvertidamente en su teoría, rechazando a la vez la idea de que ésta es normativa, Bull no solamente traicionó el carácter pretendidamente científico de su obra, sino que convirtió a ésta en el exponente de un género que está muy por debajo de la filosofía normativa que el rechazó: lo suyo no es más que una ideología.

### **Robert Gilpin y la teoría realista como el ámbito de la contradicción**

Aún otro ejemplo del uso (conciente o inconciente) de técnicas discursivas para generar

ideología es el de Robert Gilpin en War and Change in World Politics<sup>62</sup>. Su argumento va y viene, jamás explorando las últimas consecuencias lógicas de sus afirmaciones. En la página 6 apoya a John Burton cuando dice que la guerra es "el único mecanismo de cambio disponible" en el sistema interestatal<sup>63</sup>, y en la página 7 afirma que a pesar de las pretensiones de teóricos recientes respecto de:

la influencia moderadora y estabilizante de cambios contemporáneos en el comportamiento de los Estados, especialmente la creciente interdependencia económica entre naciones y la destructividad de las armas modernas,

nada ha cambiado respecto del papel básico de la guerra. Inmediatamente después, sin embargo, retrocede para decir que a pesar de todo, el arte de gobernar moderno "difiere significativamente" del premoderno, como ya lo observaron mucho antes Montesquieu, Gibbon y otros. No obstante, Gilpin rápidamente retrocede a su afirmación previa de que "nada de lo fundamental ha sido alterado". Pero en la página 27 se contradice una vez más, afirmando que:

La evolución y el funcionamiento del sistema internacional del trabajo se han convertido en aspectos críticos del cambio político internacional.

De este modo, no puede sere "acusado" de no tomar en cuenta las influencias moderadoras contemporáneas sobre la política interestatal, a la vez que se las ingenia para alejarlas del foco central de su argumento y regresar a la premisa realista de la "anarquía".

Por cierto, desde el principio (página 7) Gilpin nos dice que:

Las relaciones internacionales continúan siendo una lucha recurrente por la riqueza y el poder entre actores independientes en un estado de anarquía.

Gilpin parece adherir a una concepción tradicionalmente realista de la anarquía en tanto en la

página 17, en el contexto de la típica diferenciación entre los sistemas doméstico e interestatal, nos dice que al contrario de los individuos en el orden doméstico:

el Estado es soberano en tanto no responde a ninguna autoridad más alta en la esfera internacional.

Pero la anarquía de Gilpin es obligatoriamente diferente de la de Waltz, en tanto en la página 9 el primero reconoce diferenciaciones funcionales entre Estados:

Aunque los sistemas sociales imponen restricciones sobre el comportamiento de todos los actores, los comportamientos recompensados y castigados por el sistema coincidirán, al menos inicialmente, con los intereses de los miembros más poderosos del sistema.

Esta sugerencia de que existe una diferenciación funcional entre los Estados se desarrolla más cuando Gilpin nos dice, en la página 30, que:

Los imperios y Estados dominantes suministran bienes públicos (seguridad, orden económico, etc.) que generan en otros Estados un interés en seguir su liderazgo.

Y no sólo esto, sino que pronto contradice su propia afirmación de que los Estados no responden a ninguna autoridad más alta. Su primer paso en esta dirección está en la página 27, donde nos dice que los "sistemas internacionales", como todos los "sistemas", están dotados de una "forma de control". Luego, en la página 34, desarrolla este concepto al punto de sostener, tal como lo hago yo, de que en ciertas coyunturas históricas las grandes potencias adquieren "un derecho legítimo a gobernar". De modo que a estas alturas ya ha contradecido su afirmación previa de que el Estado no responde a autoridad alguna en el sistema interestatal, y su premisa de que dicho sistema es una anarquía. Su impreciso marco conceptual está bien representado por la siguiente afirmación de la página 28:

El argumento de este estudio es que las relaciones entre los Estados y tienen un alto grado de orden y que aunque el sistema internacional es una anarquía (es decir, ausencia de una autoridad formal de gobierno), el sistema efectivamente ejerce un elemento de control sobre el comportamiento de los Estados.

De tal modo parecería que, parafraseando a Alexander Wendt, la anarquía es los que los teóricos hacen de ella<sup>64</sup>. Aunque Gilpin introdujo en su análisis todos los elementos necesarios para llegar a la conclusión, de sentido común, de que respecto de los temas de la paz y la seguridad el sistema interestatal contemporáneo está caracterizado no por anarquía sino por una jerarquía incipiente e imperfecta, fue incapaz de formular este concepto transgresor y disfuncional para la plena vigencia de la soberanía.

Y Gilpin heredó la obsesión con la guerra de pensadores realistas previos. Esto es particularmente obvio en su tratamiento del tema del "prestigio" como componente de "la gobernabilidad de un sistema internacional"<sup>65</sup>. En su página 32 nos dice:

Aunque el prestigio es en gran medida una función de las capacidades económicas y militares, es alcanzado primariamente a través del exitoso uso del poder, y especialmente a través de la victoria en la guerra. Los miembros más prestigiosos de la comunidad internacional son aquellos Estados que más recientemente han utilizado la fuerza militar o el poder económico con éxito, y así han podido imponer su voluntad sobre otros.

Esto es claramente falso. Francia es un país que ha venido perdiendo guerras importantes desde 1814, y en las dos últimas conflagraciones mundiales ha debido ser rescatada por sus aliados. Su "prestigio" de lejos sobrepasa lo que sería de esperar a partir de este desempeño. Gilpin no hace ninguna salvedad respecto de Francia, aunque reconoce que Alemania y Japón son citados

frecuentemente como ejemplos de países que después de una derrota bélica reconstruyeron su prestigio a través del éxito económico. Pero a este argumento Gilpin responde con el razonamiento puramente especulativo de que:

En parte, el Japón y Alemania han aumentado su prestigio porque serían capaces de convertir sus capacidades económicas en poder militar.<sup>66</sup>

Esto no es más que una intoxicación con la guerra y el poder militar. Esta intoxicación está claramente presente en la forma en que Gilpin se apoya en Martin Wight para tratar el concepto de "intereses vitales":

Entre los objetivos de los Estados, los más importantes son aquellos que un Estado considera sus intereses vitales y aquellos para los que está preparado a hacer la guerra. (...) Un interés es vital sólo en el sentido de que es vital para el éxito en la guerra. El único objetivo suficientemente vital como para justificar la guerra es algo que emerge de la perspectiva de la guerra misma.<sup>67</sup>

De tal modo, el contradictorio marco conceptual de Gilpin, en el que el sistema interestatal no tiene "gobierno" pero está dotado de "governabilidad", y que reconoce simultáneamente la "anarquía" y "el derecho legítimo a gobernar" (de unos Estados sobre otros!), se convierte en una metafísica de la guerra en la que:

1. las consecuencias de una "guerra hegemónica" potencial, con armas modernas, son casi totalmente ignoradas, y
2. los intereses económicos de los Estados, que previamente habían sido reconocidos en un nivel similar al de sus intereses político-militares e ideológicos, son devaluados, en lo que constituye aún otra aguda contradicción.

Por cierto, en las páginas 18-25 Gilpin desarrolla el concepto de los "intereses y objetivos de los Estados", reconociendo que históricamente los Estados han perseguido intereses vinculados a: (1) la seguridad y el poder; (2) la riqueza, y (3) la ideología y la religión<sup>68</sup>. Citando a Stanley Hoffmann, clasifica a los teóricos en *classiques* (aquellos que privilegian la seguridad nacional y el poder) y *modernes* (aquellos que sostienen que la estabilidad económica doméstica y el bienestar de la población se han convertido en los principales objetivos de los Estados en el mundo contemporáneo). Pero inmediatamente nos dice que:

Creemos que tanto los *classiques* como los *modernes* han confundido la cuestión. Ambas posiciones suponen que uno puede hablar de una jerarquía de los objetivos de los Estados y que los Estados buscan maximizar uno u otro de estos conjuntos de intereses. Estas premisas malinterpretan el comportamiento y los procesos de toma de decisiones de los Estados (o, para el caso, de cualquier actor). (...) En un mundo de escasos recursos, en el que todo beneficio entraña un costo, las sociedades raramente, si alguna vez, eligen entre armas o manteca, al menos en el largo plazo.

Y sin embargo, ya en la página 25 nos está diciendo, como hemos visto, que los únicos "intereses vitales" de los Estados son aquellos relacionados con el éxito en la guerra. Como (más allá de las salvedades) antes nos había dicho que "la guerra es el único mecanismo disponible de cambio" (página 6), resulta que sí existe una jerarquía de asuntos, y que esta jerarquía está encabezada por los intereses vinculados al éxito en la guerra. La salvedad de que las sociedades casi nunca eligen entre armas o manteca queda así relegada (como las armas nucleares en Bull) al papel de instrumento discursivo para desviar críticas; carece de lugar en la estructura *lógica* del esquema de Gilpin, y su función discursiva (seguramente involuntaria, producto de un pensamiento confuso) es oscurecer esa

estructura lógica.

Estas técnicas y contradicciones son típicas del discurso ideológico disfrazado de ciencia, y con ellas la construcción de teoría es mera ilusión. El producto y sus consecuencias, sin embargo, son tanto más graves y conducentes al equívoco normativo cuando la pseudo-teoría se intenta aplicar a las relaciones interestatales de países periféricos (especialmente los que son subdesarrollados), porque las consecuencias de legitimar políticas exteriores costosas que frecuentemente no están inspiradas por una racionalidad ciudadano-céntrica ni por sanos principios mercantilistas sobre las relaciones entre la riqueza y el poder, son tanto más serias cuanto más pobre sea un país.

## NOTAS

---

1. Como se dijo en el Capítulo 1, la importación acrítica de teorías de relaciones internacionales acuñadas principalmente en el mundo anglo-americano es potencialmente dañina para los países del Tercer Mundo y sus ciudadanías. La obsesión realista con el poder y la seguridad "nacional" puede conducir al colapso de la democracia y a violaciones de derechos humanos. También puede conducir a políticas exteriores agresivas y a intentos de producir y vender armas de destrucción masiva, aumentando así la inestabilidad regional y a veces incluso la mundial.

Por cierto, las implicancias normativas del pensamiento realista pueden conducir a los países del Tercer Mundo por el camino equivocado, y ésto ha ocurrido con frecuencia. Es indudable que las premisas realistas alejan el desarrollo económico y el bienestar ciudadano del foco de las políticas exteriores y domésticas, y esto sólo puede ser perjudicial para la felicidad de los pueblos involucrados.

Obviamente, aún cuando son explícitamente invocadas como el motivo de la elección de determinadas políticas, las teorías en si mismas no pueden considerarse la única causa del problema. Como ya se ha sugerido, las teorías son recogidas por los gobiernos cuando resultan útiles para la justificación de políticas que hubieran sido atractivas para los decisores aunque no hubiese estado disponible una ideología sofisticada para justificarlas. No obstante, las teorías no sólo sirven para justificar (y la disponibilidad de una justificación puede a veces hacer una diferencia muy importante). Cuando han sido vendidas exitosamente, también contribuyen a modelar las imágenes que los decisores albergan del mundo y de la manera en que éste funciona.

Este problema se ve agravado si la teoría en cuestión ha sido construida desde un conjunto de circunstancias totalmente diferentes a las que prevalecen localmente. En el caso del "realismo", la importación acrítica e incompetente del marco teórico ha sido *parcialmente* responsable, por ejemplo, de políticas tales como la invasión argentina de las islas Malvinas, una medida que ha sido justificada imprecisamente por algunos de sus autores en términos que parcialmente se derivan del discurso realista.

Argumentos de inspiración realista también se utilizaron en 1978, cuando la Argentina casi fue a la guerra contra Chile por tres islas insignificantes en el Canal de Beagle, en el extremo sur del continente. Más aún, argumentos de balance-de-poder se usaron tradicionalmente para justificar el desvío de fondos de proyectos de desarrollo a la compra de armas, a pesar de que la Argentina no ha enfrentado amenazas creíbles durante el último medio siglo, y a pesar de que hasta el gobierno de Menem la fuerza desestabilizadora más importante en esta parte del mundo ha sido la Argentina misma, violando un acuerdo de arbitraje con Chile (1978), invadiendo las Malvinas, y siendo precursora de programas de desarrollo nuclear y misilístico en América latina, sin suscribir acuerdos de salvaguardias.

---

Por cierto, el caso argentino nos presenta con buenos ejemplos de patologías inspiradas por el pensamiento realista. Gran parte de la paranoia geopolítica que ha prevalecido en las relaciones entre los países del Cono Sur hasta mediados de la década de 1980 ha sido alimentada por las obsesiones de los realistas respecto de la guerra y la seguridad, que agravaron la persistente influencia de importaciones intelectuales previas (e igualmente perversas) de la Alemania de preguerra (véase J. Child, Gropolitics and Confluct in South America: Quarrels Among Neighbors, Nueva York: Praeger Publishers, 1985).

En la Argentina, políticas agresivas hacia Chile y Brasil que le costaron al país muchos miles de millones de dólares fueron justificadas en términos "realistas" a la vez que en verdad carecieron de realismo (en tanto la única manera en que un país periférico puede eventualmente llegar a jugar un juego de poder mayor es a través de buenas inversiones y crecimiento rápido, como hicieron las devastadas potencias del Eje después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial). Por cierto, la seducción intelectual de las teorías realistas, para colmo mal leídas, no sólo ha contribuido a justificar las políticas agresivas de regimenes militares. Aún un dirigente democrático tan prestigioso como el ex presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) se lanzó a una política de desarrollo misilístico, a partir de la firma en 1984 de un acuerdo con Egipto e Irak para desarrollar un misil balístico de dos etapas, de alcance intermedio (600 millas), el Cóndor II (Libia participó también en la financiación), que podía transportar una carga útil de un peso equivalente al de la ojiva nuclear promedio. El proyecto iba a suministrar misiles a los tres países involucrados, y le hubiera permitido a la Argentina bombardear las islas Malvinas desde la Patagonia con el simple trámite de apretar un botón. Esta política fue llevada a cabo a pesar de su costo, a pesar de intensas presiones occidentales para desactivarla, y a pesar de que se incurría en el alto riesgo de convertir a la Argentina en blanco de discriminaciones comerciales y financieras encubiertas como represalia (Véase Leonard S. Spector, Nuclear Ambitions, Boulder, CO: Westview Press, 1990; p. 229-231). Y esta política ha sido justificada en términos de la teoría realista por muchos de sus partidarios, como lo son todos los proyectos armamentistas. El programa del Cóndor II fue desactivado por el gobierno de Menem. Al contrario del gobierno de Alfonsín, la administración de Menem fue sensible a los costos y riesgos de seguir adelante con un proyecto que confrontaba directamente con las políticas anti-proliferadoras de Occidente. Esta mayor sensibilidad a los costos equivale a una mayor sensibilidad a la necesidad del desarrollo económico, lo que a su vez hace la diferencia entre una política ciudadano-céntrica, como la de Menem, y un Estado-centrismo perverso de corte militarista (a veces puesto en práctica, como en el caso del Cóndor II, por un gobierno democrático que los militares detestan).

Obviamente, con el previo régimen militar la seducción patológica de las teorías realistas era mucho más aguda, y ayuda a explicar porqué la Argentina se lanzó a onerosos proyectos de enriquecimiento de uranio y de extracción de plutonio sin salvaguardias. Debido al hecho de que los reactores nucleares del país funcionan en base a uranio natural, estos proyectos no tenían sentido económicamente, y sólo pueden presentarse como "racionales" a través de una lógica militar (es decir, derivada del pensamiento realista del centro del mundo). Concomitantemente, el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear y rehusó ratificar el Tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina. Bajo Alfonsín, aunque privado de gran parte de sus fondos anteriores, el programa nuclear sobrevivió y el Estado argentino rehusó

---

aceptar los tratados mencionados. Bajo Menem, sin embargo, la Argentina firmó un tratado con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA), aceptando inspecciones y salvaguardias, y posteriormente ratificó el tratado de Tlatelolco y, más aún, firmó y ratificó el de No Proliferación Nuclear (véase L.S. Spector, *op.cit.* pag. 223-224, y los capítulos sobre la Argentina en sus obras previas, The New Nuclear Nations, Nueva York: Vintage Books, 1985, y Going Nuclear, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987).

La principal falla lógica de los estrategas argentinos que en las etapas anteriores a Menem se lanzaron a poner en práctica políticas territorialistas, carreras armamentistas y proyectos nucleares y misilísticos, todos ellos inspirados al menos en algún grado por el pensamiento realista del Primer Mundo, fue extrapolar el objetivo estratégico de estos realistas --el poder mundial-- a un país periférico, dependiente, subdesarrollado y endudado que para colmo *no enfrentaba amenazas exteriores creíbles*. Obsérvese que no se imitaron las políticas exteriores y de defensa de Suiza, Italia o España. No se priorizó el bienestar ciudadano; tampoco se comprendió que el poder mundial estaba más allá de las propias posibilidades. Por el contrario, se apostó al desarrollo de armas y tecnologías prohibidas, en abierta oposición a las presiones emanadas de las grandes potencias, despreciando costos y riesgos de sanciones, y de tal modo subordinando doblemente al bienestar ciudadano.

Por cierto, la búsqueda del poder regional, y eventualmente mundial, es una vieja obsesión "nacional", y sus abogados aceptaron con beneplácito la disponibilidad de una justificación aparentemente sofisticada para sus tácticas y estrategias, gracias a su poco sofisticada lectura de las obras de pensadores como Morgenthau, Waltz, Bull, Krasner y sus discípulos, los que se agregaron a las previas influencias intelectuales importadas de Clausewitz y del pensamiento geopolítico alemán anterior a la Segunda Guerra Mundial. Estas influencias pueden identificarse en las tesis presentadas por oficiales navales a los programas de graduados sobre relaciones internacionales de la Universidad de Belgrano, adonde el autor de esta obra fue profesor desde 1982 hasta 1992.

Por otra parte, la obsesión argentina con el poder regional y mundial puede documentarse. A principios de la década de 1950, por ejemplo, funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos comentaban que el principal obstáculo para las relaciones norteamericano-argentinas era la pretensión argentina de ser considerada una potencia mundial y la potencia dominante en América latina (véase C. Escudé, Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina, Buenos Aires: Planeta, 1992; capítulo 4). Esta expectativa (o al menos la competencia por la hegemonía regional) definió las políticas exteriores y de defensa argentinas durante décadas, y las tácticas aplicadas han sido justificadas, cuando no inspiradas, a veces directamente y otras indirectamente, por la suma de las influencias intelectuales extranjeras mencionadas arriba (más el nacionalismo autóctono, que hizo uso de diversas fuentes extranjeras cuando éstas fueron funcionales a sus obsesiones). De tal modo, la principal falla lógica del pensamiento de los estrategas argentinos fue no reconocer que, aún si aceptamos la premisa realista (ideológicamente sesgada) que supone que la búsqueda de poder y/o "seguridad" es el principal objetivo de los Estados, en el caso de un Estado periférico y subdesarrollado sin amenazas externas significativas la búsqueda del desarrollo económico es previa a una búsqueda exitosa del poder político-militar, que

---

se vuelve mera ilusión si no se cuenta con una base de poder adecuada.

Por cierto, aunque las premisas y las conclusiones del realismo periférico son obvias y de sentido común, vale la pena construir una teoría de las relaciones internacionales de los Estados periféricos aunque más no sea porque, debido al impacto perverso de los realistas del Primer Mundo sobre el Tercer Mundo, las imágenes y percepciones del mundo y del rol de un Estado periférico en el mundo han sido gravemente distorsionadas en muchas sociedades del Tercer Mundo. Aún reconociendo que a veces estas imágenes y percepciones distorsionadas predatan a la importación de la teoría realista, la disponibilidad de ésta ha ayudado a reforzar estas percepciones y a justificar políticas basadas en ellas. Obviamente, lo que se pretende de la teoría de relaciones internacionales es exactamentete lo opuesto: la generación de imágenes y políticas que estén adaptadas a la realidad.

2. K. Waltz, op.cit., pag. 108-109 (edición de GEL).

3. R.O. Keohane ha tratado de desarrollar el tema de la "demanda" de regímenes internacionales. En la opinión del autor de este libro, tales esfuerzos son básicamente estériles y conducen a un callejón sin salida en la construcción de teoría.

4. K. Waltz, op.cit., pag. 96 (edición de GEL). Sin hacer referencia específica a Waltz ni a la imperfección de la analogía entre el sistema internacional y el mercado, S. Hoffmann hace una crítica similar de la fascinación de los teóricos de las relaciones internacionales con la economía. Señala el carácter ilusorio de pretender que el "poder" juegue el mismo papel para la teoría de las relaciones internacionales que el "dinero" en la teoría económica. Ver S. Hoffmann, Jano y Minerva, página 28 (edición de GEL).

5. Ibid., pag. 109 (edición de GEL).

6. Este punto ya ha sido desarrollado de modo interesante por Timothy J. McKeown, quien nos dice que: "Si queremos postular que un mecanismo de selección natural está en funcionamiento en el sistema internacional, debemos primero decidir qué es exactamente lo que se selecciona. Aparentemente, Waltz cree que la selección en un sistema internacional debiera modelarse como si operara a nivel del Estado-nación. Sin embargo, el problema de tratar con los Estados como si fueran objeto de un proceso de selección es que la tasa de mortalidad de los Estados es aparentemente tan baja en relación al número de decisiones que ellos toman, que el proceso de selección ejercería un condicionamiento muy débil sobre esas decisiones." Ver T.J. McKeown, "The limitation of 'structural' theories of commercial policy", International Organization, Vol. 20 (1986), pag. 53.

7. K. Waltz, op.cit., pag. 109 (edición de GEL).

8. La cuestión de porqué las supuestas "limitaciones sistémicas" pueden no tener influencia decisiva en las decisiones de un Estado puede responderse en los términos del argumento presentado en el Capítulo 1. Las "limitaciones sistémicas" que supuestamente impedirían la adopción de la política X varían enormemente según la naturaleza del *sujeto* al que la política está destinada a servir. La política de Saddam Hussein frente a Kuwait carece de sentido si se supone que debía servir a los

---

ciudadanos de Irak, pero se acerca mucho más a tener una lógica comprensible si se parte de la base de que estuvo diseñada para servir a las ansias de poder del propio Saddam.

9. K. Waltz, op.cit., pag. 98-101 (edición de GEL).

10. Ibid. pag. 96.

11. Debe enfatizarse que el autor no está subestimando el muy respetable cuerpo bibliográfico sobre teorías de política exterior, producido a lo largo de varias décadas principalmente en el mundo anglo-americano. Sin embargo, no sería injusto decir que en tiempos recientes el análisis sistémico y el debate entre realistas y "liberales" ha dominado la disciplina, poniendo en un plano muy secundario al estudio de las fuentes internas de la política exterior. D.J. Gerber pasa revista a los estudios de esta materia, e incluye una bibliografía bastante completa, en "Foreign policy analysis: renaissance, routine, or rubbish?", en Political Science: Looking to the Future, Vol. 2, Comparative Politics, Policy and International Relations (Northwestern University Press, 1991). J.A. Rosati, The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and their Impact on Behavior, Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1987, también tiene una bibliografía con algunos de los estudios más recientes, aunque se concentra en los Estados Unidos (que por supuesto es el país cuya política exterior ha sido más estudiada). S. Smith, "Foreign policy analysis and interdependence", en R.J. Barry Jones and P. Willetts, Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence (Nueva York: St. Martin's Press, 1984), también lleva una breve pero significativa bibliografía focalizada en la relación entre política exterior y la problemática de la interdependencia. A pesar del grueso antropomorfismo de su título, una colección importante aunque ya anticuada de políticas exteriores comparadas es la de M.A. East, S.A. Salmore and C.F. Hermann (comp.), Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, Beverly Hills/London: Sage Publications, 1978. Los capítulos 6 y 7 de ese libro, ambos por Maurice A. East, que tratan sobre las temáticas de "los atributos nacionales y la política exterior" y "la perspectiva del sistema internacional y la política exterior", son de particular interés desde el punto de vista de la discusión que aquí desarrollamos respecto del énfasis de Waltz sobre el nivel sistémico. Otras obras sobre el tema por el mismo East incluyen "Size and foreign policy behavior: a test of two models", World Politics, Vol 25 (1973), pag. 556-576; "Foreign policy-making in small states: some theoretic observations based on a study of the Uganda Ministry of Foreign Affairs", Policy Sciences, Vol. 4 (1973), pag. 491-508; y en coautoría con P.M. Gregg, "Factors influencing cooperation and conflict in the international system", International Studies Quarterly, Vol. 11 (1967), pag. 244-269. Otro autor de especial relevancia para el estudio de las políticas exteriores es J.N. Rosenau. Entre sus obras debe incluirse Public Opinion and Foreign Policy, Nueva York: Random House, 1961; "Pre-theories and theories of foreign policy", en R.B. Farrell (comp.), Approaches to Comparative and International Politics, Nueva York: Free Press, 1966; y "Private and political responsibilities: the relative potency of individual and role variables in the behavior of U.S. senators", en J.D. Singer (comp.), Quantitative International Politics, Nueva York: Free Press, 1968. Aún otro autor de importancia en el campo es R.J. Rummel. Sus obras incluyen "Some dimensions of foreign behavior of nations", Journal of Peace Research, Vol. 3 (1966), pag. 201-223; "The relationship between national attributes and foreign conflict

---

behavior", en J.D. Singer (comp.), op.cit.; y "Indicators of cross-national and international patterns", American Political Science Review, Vol. 63 (1969), pag. 127-147. Sin embargo, la mera mención de unos pocos nombres sería gruesamente insuficiente, dado que la bibliografía de la materia es verdaderamente vasta, comenzando con el mismo Morgenthau y su énfasis en la "capacidades" de los Estados en Politics Among Nations. Una bibliografía incluiría (pero no se limitaría) a N. Choucri y R.C. North, Nations in Conflict, San Francisco: W.H. Freeman, 1975; K.W. Deutsch, The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968; L.S. Flakowski (comp.), Psychological Models in International Politics, Boulder, CO: Westview, 1979; J. Gleditsch, "Rank theory, field theory and attribute theory: three approaches to interaction in the international system", DON Research Report 47, University of Hawaii, 1970; O.R. Holsti, "The belief system and national images: a case study", Journal of Conflict Resolution, Vol. 6 (1962), pag. 244-252, y "The 'operational code' approach to the study of political leaders: John Foster Dulles' philosophical and instrumental beliefs", Canadian Journal of Political Science, Vol. 3 (1970), pag. 123-157; M.H. Hunt, Ideology and U.S. Foreign Policy, New Haven, Yale University Press, 1987; J. Kean y P.J. McGowan, "National attributes and foreign policy: a path analysis", en P.J. McGowan (comp.), Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, Vol. 1, Beverly Hills, CA: Sage, 1973; K. Knorr, The War Potential of Nations, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1956; P.J. McGowan y H.B. Shapiro, The Comparative Study of Foreign Policy, Beverly Hills, CA: Sage, 1973; K. Organski y A.F.K. Organski, Population and World Power, Nueva York: Knopf, 1961; A.D.J. Puchala, International Politics Today, Nueva York: Dodd Mead, 1971; B.M. Russett, "Delineating international regions", en J.D. Singer (comp.), op.cit.; S.A. Salmori, "Foreign policy and national attributes: a multivariate analysis", Princeton Ph.D. Dissertation, 1972; H. Sprout y M. Sprout, Foundations of International Politics, Nueva York: Van Nostrand-Reinhold, 1962; H. Starr, Henry Kissinger: Perceptions of International Politics, Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky, 1984; S.G. Walker, "The interface between beliefs and behavior", Journal of Conflict Resolution, Vol. 21 (1977), pag. 129-168; y D.O. Wilkinson, Comparative Foreign Relations: Framework and Methods, Belmont, CA: Dickenson, 1969. Esta lista incompleta deja de lado la bibliografía sobre toma de decisiones, citada en otro lugar de este libro.

12. J.G. Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", en R. Keohane, op.cit. 1986, pag. 151.

13. R.O. Keohane, "Theory of world politics: structural realism and beyond", en R.O. Keohane (comp.), Neorealism..., pag. 193.

14. H. Morgenthau, op.cit., pag. 3.

15. Ibid., pag. 8.

16. Ibid., pag. 4, mi énfasis.

17. Ibid., pag. 4-5.

18. Ibid., pag. 5.

---

19. J. Viner, "Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", World Politics, Vol.1 No.1, octubre de 1948.

20. P.M. Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, Nueva York: Random House, 1987.

21. H. Morgenthau, op.cit., pag. 27-28, mi énfasis.

22. Ibid., pag. 32. Mi énfasis.

23. J. Viner, op.cit., pag. 10.

24. H. Morgenthau, op.cit., pag. 33.

25. Desde este punto de vista, la "teoría de los regímenes" (*regime theory*) de la que Keohane ha sido el precursor promete ser particularmente útil. Véase su After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984. Véase también el número especial de World Politics de octubre de 1985, dedicado al tema de "la cooperación bajo la anarquía", que trae artículos de K.A. Oye, D. Snidal, R. Jervis, R. Axelrod y R. O. Keohane, entre otros. Son asimismo importantes R. Axelrod, The Evolution of Cooperation, Nueva York: Basic Books, 1984; E.B. Haas, "Why collaborate? Issue-linkage and international regimes", en World Politics, Abril de 1980; P. Haas, Saving the Mediterranean, Nueva York: Columbia University Press, 1990; M. Feldstein, International Economic Cooperation, Cambridge: Cambridge University Press, 1985; J. Grieco, Cooperation Among Nations, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990; S.D. Krasner, (comp.), International Regimes, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983; C. Lipson, "International cooperation in economic and security affairs", World Politics, octubre de 1984; R. Putnam y N. Bayne, Hanging Together, segunda edición, Cambridge: Harvard University Press, 1987; J.G. Ruggie, The Antinomies of Interdependence, Nueva York: Columbia University Press, 1983; D. Snidal, "Cooperation versus prisoner's dilemma", American Political Science Review, diciembre de 1985; M. Taylor, The Possibility of Cooperation, Cambridge: Cambridge University Press, 1987; y O. Young, "Anarchy and social choice: reflections on the international polity", World Politics, enero de 1978. A.A. Stein's Why Nations Cooperate, y R. Rosecrance's The Rise of the Trading State, ya citados, también son ejemplos relevantes de pasos importantes en la dirección adecuada (desde un punto de vista normativo).

26. Esto es lo que sugeriría el falaz análisis de Krasner. Krasner nos dice que los dirigentes del Tercer Mundo buscan poder en el sistema interestatal porque sus Estados son internamente demasiado débiles y necesitan promover regímenes interestatales más ventajosos, sin siquiera detenerse a considerar los costos de confrontar con el mundo industrializado, por lo que termina limitando la temática de los costos a los costos de adaptación al orden existente. Para los dirigentes del Tercer Mundo, la implicancia normativa del análisis de Krasner es la rebelión contra el orden existente. Esta implicancia normativa, de ser llevada a la práctica, haría de la anarquía de Waltz y otros realistas una profesía que se auto-cumple en tanto alienta la confrontación (por cierto, aunque

---

dejáramos de lado a Krasner y nos limitáramos a las implicancias normativas, para las dirigencias del Tercer Mundo, del análisis de Morgenthau, éstas siguen siendo la de involucrarse en políticas de poder tradicionales, en vez de desarrollar la base del poder estatal a través de un énfasis en el crecimiento económico). Reconozco que esta crítica de Krasner no debe llevarse demasiado lejos debido a que los regímenes que ese autor utiliza como ejemplos cuando habla de "conflicto estructural" entre los países industrializados y los del Tercer Mundo siempre son regímenes económicos. No obstante, Krasner nunca establece una diferencia, en relación con sus argumentos, entre los regímenes económicos y los vinculados a la paz y la seguridad interestatal. Uno tiene la sensación de que Krasner incluye las confrontaciones políticas de países como Irak e Irán con Occidente, como parte de su llamado conflicto estructural. Su generalización de que los Estados del Tercer Mundo buscan no sólo riqueza sino también poder, que es su punto de partida, apunta en esa dirección y tiene consecuencias normativas perversas. En otras palabras, cuando Morgenthau y Waltz suponen que los Estados débiles no buscan poder político en el sistema interestatal, y limitan su análisis por ello a las interacciones entre las grandes potencias, se equivocan, porque como señala Krasner algunos Estados del Tercer Mundo efectivamente buscan poder. Pero sólo *algunos* Estados del Tercer Mundo juegan ese juego. Olvidar a esos Estados es equivocarse, pero suponer que ellos representan al Tercer Mundo, como lo hace Krasner, es una equivocación mayor. S.D. Krasner, Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism, Berkeley: The University of California Press, 1985. Véase también la nota 42 de este capítulo para un análisis adicional de la obra de Krasner.

27. En última instancia, esta es la lógica realista que subyace a la mayor parte de las políticas exteriores de la administración Menem, incluyendo por supuesto la aceptación de salvaguardias nucleares y la destrucción del proyecto de misil Cóndor II. Esta lógica realista condujo a un giro dramático respecto de la añeja tradición argentina de confrontación política con el llamado Primer Mundo.

28. Debe señalarse que, en un contexto diferente, un argumento parecido fue desarrollado por Manus L. Midlarsky en su tesis sobre un "equilibrio jerárquico". Midlarsky habla de jerarquía dentro de alianzas, en el contexto de una discusión sobre los factores que condicionan el desencadenamiento de guerras mundiales. Véase M.L. Midlarsky, The Onset of World War, Boston: Unwin Hyman, 1988. Por otra parte, aunque Arthur A. Stein habla de "anarquía" cuando se refiere a la ausencia de una autoridad planetaria en la política mundial, reconoce que ésta es una metáfora (op.cit., pag. 4). Stein también cita un trabajo por John Mueller ("Realist Theory and Practice") en el que se sugiere que el término "anarquía" debiera ser reemplazado por "carente de regulación", debido a la asociación semántica de anarquía con caos y conflicto (A.A. Stein, op.cit., pag. 9).

29. Si los teóricos de las relaciones internacionales creen que Caputo actuó como un títere de los Estados Unidos, desde el punto de vista de la construcción del conocimiento sería constructivo que lo dijeran explícitamente. Si por otra parte, los teóricos creen que éste es efectivamente el caso pero que no resultaría *políticamente* constructivo reconocerlo en forma explícita, entonces desde el punto de vista de su función intelectual sería constructivo que estos mismos teóricos dejaran de pretender que son científicos, y que reconocieran que en realidad constituyen un apéndice erudito de la diplomacia.

---

30. C. Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime", en P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comp.), Bringing the State Back In, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pag. 169.

31. Helen V. Milner desarrolla un argumento similar: "Para Waltz, la fuerza doméstica es menos importante como medio de control y se utiliza para servir a la justicia, mientras que internacionalmente el uso de la fuerza está generalizado y no sirve a ningún fin más alto que los intereses del Estado que la usa. ¿Pero es la importancia de la fuerza tan diferente en los dos ámbitos? (...) Puede ser que las normas y las instituciones tengan mayor vigencia, como forma de control, doméstica que internacionalmente. Pero esto depende del Estado del que se trate. (...) Como a veces la frecuencia de la violencia doméstica es un hecho reconocido, tal vez el punto (que Waltz) quiere remarcar es que domésticamente la fuerza es legítima y sirve a la justicia, mientras que este no es el caso internacionalmente. Sin embargo, esto depende de la percepción respecto de la legitimidad del gobierno y del caso particular de uso de la fuerza del que se trate. ¿Acaso la mayoría de la gente de la Unión Soviética, Polonia, Etiopía, Sud Africa, Irán o las Filipinas (...) ha sentido que el uso de la fuerza por parte del Estado ha servido a la justicia (todo el tiempo?; sólo a veces?)? (...) Por otra parte, ¿acaso la fuerza nunca sirve a la justicia internacionalmente?". Véase H.V. Milner, "A Critique of Anarchy", en R.J. Art y R. Jervis (comp.), International Politics, Nueva York: Harper-Collins, 1992, pag. 32 (versión abreviada de "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory", publicada en The Review of International Studies, 1991, Cambridge University Press.

32. Véase R. Axelrod y R.O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy", World Politics, octubre de 1985, pag. 226-227. Charles Lipson también sostiene, como Axelrod y Keohane, que los temas vinculados a la seguridad militar están más cerca de la anarquía. Véase su "International Cooperation in Economic and Security Affairs", World Politics, octubre de 1984.

33. Chien-pin Li, "The Effectiveness of Sanction-Linkages", International Studies Quarterly, septiembre de 1993. Otras investigaciones sobre el tema de la vinculación de cuestiones incluyen a: E.B. Haas, op.cit.; K.A. Oye, D. Rothchild y R.J. Lieber, Eagle Entangled: U.S. Foreign Policy in a Complex World, Nueva York: Longman, 1979, "Introduction"; R. Tollison y T. Willett, "An economic theory of mutually advantageous issue-linkages", en International Organization, otoño de 1979; y A.S. Stein, "The politics of linkage", en World Politics, octubre de 1980. Por abundante que sea este cuerpo de investigaciones (y la lista de arriba está lejos de ser completa), quien esto escribe no ha podido encontrar ninguna referencia en absoluto al problema de los costos, para un Estado débil, de "tener éxito" haciendo inefectivas a las vinculaciones de cuestiones de un Estado fuerte.

34. Por ejemplo, durante la década de 1940 la política norteamericana hacia la Argentina desplegó casi todo el arsenal de vinculación de cuestiones, de una manera totalmente *inefectiva*, en un intento por forzar al país sudamericano a alinearse primero con los Aliados (durante la guerra) y luego con las políticas norteamericanas de la Guerra Fría. La inefectividad de estas políticas norteamericanas no impidió un *crescendo* de sanciones contra la Argentina. Pensar que porque la vinculación de sanciones no es efectiva no será usada implica caer en una expresión de deseos auto-destructiva. Véase C. Escudé, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949, Buenos Aires: Belgrano, 1983. Dicho libro es básicamente un estudio sobre vinculaciones inefectivas de

---

cuestiones, que no obstante fueron extraordinariamente costosas al Estado "blanco" (objeto de las sanciones), y prácticamente sin costos para el Estado "iniciador" (autor de la vinculación de cuestiones). En realidad, el más remoto origen intelectual de la obra teórica que el lector tiene entre sus manos yace en dicho estudio de caso, que fue la tesis doctoral (Ph.D.) del autor, "The Argentine Eclipse: The International Factor in Argentina's Post World War II Decline" (Yale Political Science Department, 1981). Los costos del desafío de un Estado débil a un Estado fuerte han sido un tema de estudio e interés permanentes para el presente autor.

35. H.V. Milner, op.cit., pag. 32.

36. K. Waltz, Theory of International Relations, Reading, MA: Addison-Wesley 1979; pag. 155-157 de la edición de GEL. La traducción al castellano de este y otros párrafos fue verificada y corregida por el autor de este libro.

37. Es por supuesto bien sabido que los autores que enfatizan más el estudio de la cooperación interestatal que el conflicto afirmarán justo lo opuesto de Waltz. De tal modo, por ejemplo, Ernst B. Haas formula la mucho más razonable afirmación de que:

La necesidad de colaboración emerge del reconocimiento de que los costos de la autarquía nacional suelen ser excesivos. Aunque este siempre ha sido el caso en cierta medida, en el mundo contemporáneo hay algunos elementos novedosos que parecen hacer más deseable la colaboración. Estos están relacionados con la preocupación universal por la riqueza y el bienestar, el desarrollo y la industrialización. (E.B. Haas, op.cit., pag. 137).

Entre otros, la línea argumental de Richard Rosecrance corre en una dirección muy similar. Desafortunadamente para la disciplina, sin embargo, estos gruesos desacuerdos raramente son debatidos, y los autores parecen no considerar que valga la pena (o que sea conveniente, o de buena educación) refutar en forma directa a sus colegas.

38. K. Waltz, op.cit. edición de GEL, pag. 161.

39. Ibid., pag. 132, edición de GEL.

40. Estos hechos sugieren que el enfoque "institucionalista" de Robert O. Keohane para el estudio de la organización interestatal (véase International Institutions and State Power, Boulder CO: Westview, 1989; capítulo 1) podría ser particularmente fructífero si se acoplara a una sensibilidad respecto de la relevancia de las concentraciones de poder, tal como la de Krasner. Véase S.D. Krasner, Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism, Berkeley: The University of California Press, 1985; y S.D. Krasner (comp.), International Regimes, Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1983.

41. Respecto de los precedentes históricos, véase Escudé, C., op.cit. 1983.

42. El ejemplo usado aquí, referente al Cóndor II argentino, debiera ayudarnos a identificar algunas fallas lógicas relevantes en el uso del concepto de "estructura" por parte de Krasner. El análisis de

---

Krasner, tal como está presentado en Conflicto Estructural, no puede ser excluido de comentario aquí porque es una de las obras importantes que explícitamente toma la cuestión de la lógica de las políticas del Tercer Mundo. Krasner arguye que los Estados de "Sur" buscan no sólo riqueza sino también poder, y en este sentido converge con mi razonamiento de que *algunos* Estados del Tercer Mundo ciertamente se embarcan en políticas de poder de tipo tradicional, a pesar de sus costos y riesgos. Pero (como ya lo he observado arriba), en contraste con mis argumentos cuyo foco está en los costos de la confrontación, Krasner enfatizó los costos de *no* desafiar el orden existente, especialmente aquella dimensión del mismo establecida en los regímenes económicos interestatales. Se dirá más sobre este tema en el Capítulo 4.

Por otra parte, la sensibilidad de Krasner a los costos de la adaptación y su ceguera a los costos de la confrontación (que serán tratados en el Capítulo 5 de este libro) ilustran en qué medida, a pesar del hecho de que en el capítulo 2 de Structural Conflict Krasner señala la creciente distancia, en términos de riqueza y de poder, entre el "Norte" y el "Sur", él no obstante considera al sistema interestatal como constituido por unidades similares ("*like units*") sin diferenciación funcional, las que interactúan en una estructura de anarquía. En su concepción, una incipiente aunque limitada jerarquía del tipo que yo he descrito arriba está ausente. Por el contrario, en su capítulo 3 describe una evolución histórica por la cual el principio de soberanía ha triunfado sobre el de la jerarquía de poderes. Aunque su descripción histórica es válida, Krasner no alcanza a comprender la perversa *interdependencia* generada por las armas de destrucción masiva, una interdependencia que muy probablemente conduzca a la consolidación de una jerarquía limitada a temas de paz y seguridad, y que eventualmente quizá incluya también asuntos ecológicos. Este es un proceso que también puede verificarse empíricamente, y que conduce en la dirección opuesta a la señalada por él, es decir, hacia el deterioro (no la consolidación) del principio de soberanía.

Además, en la concepción de Krasner el "Estado del Sur" es un tipo ideal. Busca, según sus palabras, no sólo riqueza sino también poder (es decir, busca un poder político-militar que implícitamente está definido como un ámbito autónomo, como en Morgenthau). Por lo tanto, su Estado del "Sur" paradigmático es un Estado rebelde que juega a la política de poder tradicional, además de enfrentarse al "Norte" respecto del ordenamiento económico, buscando reformas autoritarias. Este tipo ideal es supuestamente débil internamente (y externamente), pero contradictoriamente hace caso omiso de las reacciones de las grandes potencias a sus políticas confrontativas. Finalmente, este tipo ideal es justo el opuesto del Estado comercial de Rosecrance, que también es un tipo ideal, pero uno que en el mundo real se encuentra en mayor cantidad que el de Krasner, y que es mucho más funcional para la paz y seguridad interestatal.

43. K. Waltz, op.cit., pag. 164-168, edición de GEL.

44. Ibid., pag. 138, edición de GEL.

45. A.A. Stein, op.cit., pag. 14.

46. Un punto similar, aunque con diferentes matices, objetivos y metodología, es formulado por Arthur K. Ashley: "(La premisa) de que la estructura de la autoridad política mundial puede conceptualizarse como constituida por un número de Estados y sociedades domésticas, cada cual con una *presencia* soberana idéntica, es en el mejor de los casos problemática". R.K. Ashley, "Untying

---

the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problem", *Millenium*, verano de 1988, pag. 229.

47. El lector puede recordar aquí las precisiones de Walker Connor sobre el tema de la nacionalidad, citadas en el Capítulo 1.

48. K.A. Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies", *World Politics*, octubre de 1985, pag. 1.

49. H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press, 1977. Para otros análisis de Bull, véase R.J. Vincent, "Hedley Bull and Order in International Politics", *Millennium*, verano de 1988, y J.D.B. Miller y R.J. Vincent (comp.), *Order and Violence: A Study of Hedley Bull's Contribution to International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

50. *Ibid.*, pag. 37-38.

51. *Ibid.*, pag. 47.

52. *Ibid.*, pag. 49.

53. Spinoza, *Tractatus Politicus*, en A.G. Werham (comp.), *The Political Works of Spinoza*, Oxford: Clarendon, 1958, pag. 293, cf. H. Bull, *op.cit.*, pag. 49.

54. H. Bull, *op.cit.*, *loc.cit.*

55. *Ibid.*, pag. 50.

56. *Ibid.*, pag 75.

57. *Ibid.*, pag. 67-68.

58. *Ibid.*, pag. 78.

59. *Ibid.*, pag. 84-86.

60. *Ibid.*, pag. 81.

61. *Ibid.*, pag. 82.

62. R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

63. J. Burton, *International Relations: A General Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1965, pag. 71-2.

64. A. Wendt, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics",

---

International Organization, Vol. 46, N° 2 (primavera de 1992).

65. R. Gilpin, op.cit., pag. 30, mi énfasis.

66. Ibid., pag. 33-34.

67. Ibid., pag. 25.

68. Ibid., pag. 22.