

CAPITULO 5 - LAS DIFERENCIAS ENTRE EL REALISMO PERIFERICO Y LA "INTERDEPENDENCIA COMPLEJA"

Introducción

En algunos sentidos el realismo periférico está más cerca del modelo de la interdependencia compleja que del realismo central. Como ya debiera ser claro, el realismo periférico, que prioriza al desarrollo, es la antítesis de la lógica de la seguridad y la obsesión por la guerra que caracterizaron al realismo central (a la vez que es aún más liberal que la llamada versión *liberal* de la teoría central, en tanto evita su falaz Estado-centrismo). Aunque la intención de los teóricos realistas centrales siempre ha sido la de reducir la probabilidad de guerra, el efecto normativo de sus teorías ha sido siempre el de alentar a los halcones. Y en términos de las políticas exteriores de los Estados periféricos, los "halcones" son Saddam Hussein, Khomeini, Khadaffy y Galtieri, entre otros. En contraste con éstos, las políticas exteriores de realismo periférico de países como Australia, Nueva Zelanda, México, y la Argentina bajo el gobierno de Menem son propias de "palomos". El realismo periférico desactiva políticas como la de desarrollar el misil argentino Cóndor II, y conduce (entre otras cosas) a aceptar salvaguardias nucleares. Todo esto tiene más en común con el espíritu del liberalismo anglo-americano que con su antítesis.

Desde el punto de vista de quien esto escribe, el modelo de la interdependencia compleja, desarrollado por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en 1979, correctamente rechaza la obsesión de los realistas clásicos con la "siempre presente posibilidad de guerra entre Estados soberanos"¹. Según estos autores, las premisas realistas de Morgenthau acerca de la política mundial "pueden percibirse como definitorias de un conjunto extremo de condiciones o *tipos ideales*". Pero, ellos nos

dicen,

Uno también puede imaginar condiciones muy diferentes. (...) Construiremos otro tipo ideal, la antítesis del realismo. Lo llamamos interdependencia compleja. (...) Argüiremos que la interdependencia compleja a veces se acerca más a la realidad que el realismo².

Según Keohane y Nye la visión realista de Morgenthau parte de las siguientes tres premisas centrales:

1. Los Estados, tratados metodológicamente como si fueran unidades coherentes, son los actores dominantes de la política mundial.
2. La fuerza es un instrumento usable y efectivo de la política (exterior), y
3. Existe una jerarquía de ámbitos o asuntos en la política mundial, encabezada por la seguridad militar: la alta política de la seguridad militar domina a la baja política de los asuntos económicos y sociales.

Nuestros autores sostienen, correctamente en mi opinión, que cada una de estas premisas puede ser desafiada y que "podemos imaginarnos un mundo en el que hay actores no-estatales que participan activamente en la política mundial, en el que no existe una jerarquía clara entre los (diversos tipos de) asuntos, y en el que la fuerza no es efectiva como instrumento de la política (exterior)". Tal sería el mundo de la "interdependencia compleja". Más aún, Keohane y Nye no afirman que la interdependencia compleja refleje fielmente la realidad mundial, sino que tanto su modelo como el realista son tipos ideales³.

Esta contraposición entre ambos tipos ideales, sin embargo, oculta inadvertidamente las varias características que tienen *en común* el realismo clásico, el realismo estructural y el interdependentismo, y que claramente los separa del realismo periférico que intento desarrollar aquí.

De estas, la característica común más importante, que separa las aguas con nuestra propuesta, es que el modelo de realismo periférico que aquí se presenta evita caer en el falaz simplismo de considerar como no problemáticos a conceptos como "racionalidad", "Estado", "seguridad", "supervivencia", etc. Desde este punto de vista, el realismo periférico es muy diferente de ambos los modelos neorealista e interdependentista. No sólo no son los Estados unidades coherentes: también debemos acordar explícitamente a qué nos referimos cuando hablamos de la racionalidad de la política, lo que no puede hacerse sin antes definir (o identificar) el *sujeto* que la política pretende servir. Ni los interdependentistas ni los realistas centrales están concientes de ésto. Los interdependentistas, como sus primos realistas, tratan con un modelo del Estado-como-actor en el que el Estado es análogo a lo que son las estrellas y las partículas subatómicas para los físicos, y fusionan el concepto de Estado con los de "nación", "país" y "gobierno", como si fueran sinónimos, dejando completamente fuera de su análisis a la problemática de quién es el sujeto servido por el Estado y su política.

Por otra parte, el modelo realista periférico concuerda con el modelo interdependentista respecto de la premisa que supone que la fuerza militar generalmente ya no es un instrumento usable y efectivo de la política exterior, especialmente si pensamos en términos de una racionalidad ciudadano-céntrica. Después de todo lo dicho ya debe haber quedado claro que para el modelo del realismo periférico la seguridad militar ocupa la última o penúltima prioridad. Los gastos militares se consideran un perverso desvío respecto de las inversiones productivas necesarias para elevar los niveles de vida de poblaciones empobrecidas, y son justificables sólo frente a la presencia de un vecino auténticamente agresivo. Pero como se dijo arriba, el realismo periférico se diferencia del modelo de interdependencia compleja y converge con el del realismo clásico y estructural en tanto incorpora la premisa de que *si existe* una clara jerarquía de asuntos, en la que el *poder económico*

reemplaza a la fuerza militar como la *última ratio* de la política interestatal de un Estado periférico. La jerarquía de asuntos está encabezada por asuntos relativos al comercio y las finanzas, al crecimiento económico y el desarrollo. En cierto sentido, y tal como ya se ha señalado, el realismo periférico representa un regreso a una suerte de mercantilismo.

De tal modo, el realismo periférico analiza las limitaciones sistémicas enfrentadas por las políticas exteriores de los Estados periféricos, asumiendo que su interés primario es el crecimiento y desarrollo económicos. Esto lo separa sustancialmente del modelo de la interdependencia compleja en tanto, en sus esfuerzos por identificar los cambios en el orden mundial y sus consecuencias para la racionalidad de la política exterior *de los Estados Unidos* (especialmente en términos de los costos crecientes, para los Estados Unidos, de imponer sus políticas en el extranjero), teóricos como Keohane y Nye dejan completamente de lado la cuestión de cuáles son los costos y riesgos, para un Estado periférico, de adoptar una política exterior confrontativa frente a los Estados Unidos. Como consecuencia, la lectura superficial de este modelo frecuentemente ha conducido a los dirigentes del Tercer Mundo y/o a sus asesores a la falacia de que, porque los costos norteamericanos de usar sus recursos de poder han aumentado, sus propias probabilidades de embarcarse con éxito en confrontaciones riesgosas se han incrementado proporcionalmente.

Es realmente paradójico que por este camino indirecto, los teóricos interdependentistas que normativamente han buscado reducir el nivel de las confrontaciones de las grandes potencias hayan contribuido inadvertidamente a agravar algunos desafíos del Tercer Mundo a la paz y la seguridad interestatal, y por lo tanto, a aumentar el nivel general de las confrontaciones en el mundo.

Por cierto, aunque la tendencia de algunas políticas exteriores del Tercer Mundo a embarcarse en confrontaciones costosas y/o riesgosas fue en un principio alentada inadvertidamente

por teóricos realistas, en una segunda etapa del desarrollo de la teoría y de la evolución del mundo las distorsiones generadas por la mala lectura y el mal uso de los realistas fueron en alguna medida reemplazadas por (y mezcladas con) nuevas distorsiones provenientes de aquellos que en el Tercer Mundo fueron seducidos por el enfoque de la interdependencia compleja a la problemática de las relaciones interestatales.

Probablemente el ejemplo más notable de este fenómeno es la primera edición de la obra ya citada de Keohane y Nye, que tuvo una enorme influencia en los círculos intelectualizados del Tercer Mundo. Como en el caso de los realistas analizados en el Capítulo 3, esto no significa que la mala lectura de este libro (y sus muchas falacias propias) haya sido la causa directa de este fenómeno, sino sólo que ha ayudado a justificar tendencias que ya estaban presentes como consecuencia de las características de los sistemas políticos, las culturas políticas y las estructuras sociales de algunos Estados.

El modelo de la "interdependencia compleja" y la falacia de una ausencia de jerarquía de ámbitos (o de tipos de asuntos)

Obras como Poder e Interdependencia intentan describir las consecuencias de cambios del sistema interestatal que alguna vez fueron recientes, sobre la racionalidad política de grandes potencias, especialmente los Estados Unidos. Como se sabe, el advenimiento de la era nuclear produjo cambios importantísimos en la estructura de la política interestatal. La fuerza militar, por ejemplo, se hizo más peligrosa y por ende menos útil. No puede apelarse a las armas más poderosas, aún cuando esto significa costos más altos tanto en dinero como en las vidas de los propios soldados de una superpotencia. No sólo esto, sino que la gama de asuntos vinculados a la política exterior en

los que la fuerza no es aplicable también ha crecido. La agenda interestatal también se ha hecho más diversa y compleja. Más aún, lo que ocurre al interior de los Estados tiene crecientes consecuencias para las relaciones interestatales en una amplia gama de asuntos que van desde la polución hasta la estabilidad monetaria. Esto también ha reducido la significación *relativa* de la fuerza militar en el ámbito de las relaciones interestatales⁴.

Esta disminución de la capacidad de hacer uso de la fuerza y de la significación general de la fuerza como el factor primordial, ya sea por vía directa o latente, de las relaciones intergubernamentales, tuvo un impacto importante sobre la teoría de las relaciones internacionales. Previamente se entendía que todas las esferas de la política interestatal estaban subordinadas a la esfera central, es decir la militar. Pero hacia fines de la década de 1970 apareció una nueva tendencia según la cual el poder es a veces independiente en sus diferentes esferas: se percibió que crecientemente el poder militar era independiente del industrial o financiero; que a veces puede surgir un poder petrolero (como la OPEP) que es independiente de otras esferas de poder, etc. Previamente se entendía que el poder debía medirse en términos de recursos militares y económicos (porque se asumía que los Estados poderosos en términos de estos recursos siempre podrían recurrir a medidas drásticas, a través de vinculaciones de cuestiones, para imponer los resultados deseados). Más tarde emergió una tendencia que consideró que el poder debe medirse en términos de la capacidad para imponer resultados (porque se llegó a la conclusión que, con frecuencia, no se puede recurrir a vinculaciones de cuestiones, en tanto los recursos de poder de una esfera son independientes de los de otras esferas, o en tanto los costos de recurrir a tales vinculaciones son mayores que sus beneficios y/o ellas resultan inefectivas en términos de sus resultados)⁵. Una consecuencia importante de esta evolución conceptual fue la percepción de que a partir de estos

cambios el sistema interestatal ofrecía un mayor margen de maniobra para Estados periféricos y débiles.

Los mismos Keohane y Nye contribuyeron a generar esta percepción, en tanto su libro, a pesar de estar cuidadosamente trabajado, se concentra en una problemática norteamericana, y su enfoque de los problemas del Tercer Mundo (con el cual simpatizan) es poco sofisticado. Este defecto se hace especialmente notable en su tratamiento de "estrategias de vinculación"⁶. Allí nos dicen que el análisis realista se concentra en *el* sistema interestatal y tiende a pronosticar procesos similares para una gama variada de asuntos. En aquellos contextos en que las premisas realistas son válidas,

los Estados militar y económicamente fuertes dominarán una variedad de organizaciones y una variedad de asuntos, a través de la vinculación de sus propias políticas hacia algunos asuntos, a las políticas de otros Estados respecto de otros asuntos.

Pero cuando la fuerza militar resulta devaluada, como ocurre en el caso de interdependencia compleja,

a los Estados militarmente fuertes les resultará más difícil usar su predominio general para controlar resultados respecto de asuntos en los que ellos son débiles. Y como la distribución de recursos en el comercio, el transporte marítimo, o el petróleo, por ejemplo, puede ser bastante diferente, probablemente se produzca una variación en las configuraciones de resultados y en las características de los procesos políticos (interestatales) entre estos diferentes conjuntos de asuntos. Si la fuerza fuera fácilmente aplicable y la seguridad militar fuera el objetivo prioritario de política exterior, estas variaciones en la estructura del poder en términos de tipos de asuntos no importaría demasiado. (...) Pero cuando la fuerza militar

está en gran medida inmovilizada, los Estados fuertes se encontrarán con que las vinculaciones de asuntos resultan menos efectivas. Pueden intentar tales vinculaciones, pero ante la ausencia de una jerarquía de asuntos su éxito será problemático.⁷

Esta conclusión nos puede ayudar a vislumbrar cuál será la táctica más racional de política exterior para los Estados Unidos respecto de ciertos asuntos. Los autores probablemente tengan razón respecto del hecho de que la vinculación de cuestiones se ha hecho problemática para los Estados Unidos frente a ciertos países y respecto de algunos asuntos. *Pero este hecho relevante no implica que de aquí en más les resultará menos costoso a los países del Tercer Mundo arriesgar tales vinculaciones de asuntos por parte de los Estados Unidos, y desafortunadamente esta es una interpretación frecuente del pensamiento de Keohane y Nye sobre este tema, al menos en algunos países del Tercer Mundo.*

Más aún, desde la perspectiva de la racionalidad ciudadano-céntrica (o de la variante benigna de la racionalidad Estado-céntrica) de un Estado periférico, la devaluación de la fuerza militar *no significa* que se produce una ausencia de jerarquía de asuntos: esta es apenas una de las muchas falacias etnocéntricas que pueden identificarse en el pensamiento de Keohane y Nye. Como ya se observara en los Capítulos 3 y 4, desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo que definen el interés "nacional" de Estados pobres y débiles, un garrote económico es más de temer que un garrote militar (en tanto es más fácil de aplicar). Aún antes de los cambios recientes en el sistema interestatal, un país periférico como la Argentina ha sufrido severamente del garrote económico de los Estados Unidos (por ejemplo, durante la década de 1940), pero siempre ha estado demasiado lejos geográficamente para siquiera temer la aplicación de un garrote militar. Los resultados de las vinculaciones de orden económico pueden ser tan devastadores como las militares, con la diferencia

de que normalmente han sido más creíbles. Más aún, allí donde una enorme deuda externa o una inflación galopante son la regla, no es necesario imponer sanciones escandalosas para desestabilizar un gobierno: apenas una palabra de escepticismo de parte de un alto funcionario del gobierno estadounidense o de un financista de primer nivel pueden movilizar fuerzas internas del país periférico, que cumplen con el cometido sin costos políticos para el gobierno norteamericano. *En tales circunstancias, hablar de la "ausencia de una jerarquía de asuntos" es conducente al error y hace daño.* Para Estados pobres y débiles existe una clara jerarquía de asuntos, aún cuando la fuerza militar se haya devaluado.

El párrafo que sigue inmediatamente al arriba citado, sin embargo, se presta aún más a la mala interpretación y al mal uso:

Los Estados dominantes pueden intentar alcanzar los mismos resultados usando su poder económico para generar resultados en otros asuntos. Si sólo estuvieran involucrados objetivos económicos, podrían tener éxito: el dinero, al fin y al cabo, es convertible. Pero los objetivos económicos tienen implicancias políticas, y las vinculaciones de orden económico de parte de los fuertes están limitadas por actores domésticos, transnacionales y transgubernamentales que pueden resistirse a que (se apliquen sanciones al país débil a costa de los intereses de estos sectores). (...) De tal modo resulta difícil, por ejemplo, imaginar un Estado militar o económicamente fuerte vinculando concesiones sobre política monetaria a concesiones recíprocas en la política respecto de la ley del mar. Por otra parte, los Estados pobres y débiles no tienen inhibiciones similares que les impidan vincular asuntos que no están relacionados entre sí, en parte porque sus intereses domésticos son menos complejos. La vinculación de asuntos no relacionados es frecuentemente un método para extraer

concesiones o pagos laterales de parte de Estados ricos y poderosos. Y al contrario de los Estados poderosos cuyo instrumento para la vinculación (la fuerza militar) es con frecuencia demasiado costoso para ser usado, el instrumento de vinculación empleado por Estados pobres y débiles --la organización internacional-- está disponible y no resulta caro.⁸

Este párrafo merece un análisis cuidadoso, y regresaré al mismo una y otra vez. El ejemplo dado en la cita (la improbabilidad de vincular concesiones en política monetaria a concesiones recíprocas respecto de la ley del mar) es peligrosamente engañosa. Vinculaciones improbables pueden imaginarse con la misma facilidad con que otras muy probables. Por ejemplo, un Estado del Tercer Mundo que se dedique a la producción de uranio enriquecido sin aceptar algún régimen serio de salvaguardias nucleares será el blanco casi seguro de discriminaciones comerciales y financieras, abiertas y encubiertas, hecho que permanece oculto cuando cuando sólo se presentan ejemplos de vinculaciones improbables. En la práctica, un discurso como el de arriba de Keohane y Nye ha servido como una luz verde para justificar políticas como la del Cóndor II en la Argentina, o aún el apoyo de movimientos terroristas en el exterior de parte de Khadaffy o de fundamentalistas islámicos, en tanto nos sugiere que los mecanismos de poder para imponer sanciones sobre estas transgresiones a las reglas escritas y no escritas del orden interestatal están fracasando. La misma impresión está dada por la tabla en que Keohane y Nye comparan los procesos políticos bajo las condiciones del realismo y de la interdependencia compleja. Allí se dice que bajo condiciones de realismo, "las vinculaciones reducirán las diferencias de resultados en diferentes áreas temáticas, reforzando la jerarquía internacional", mientras que bajo condiciones de interdependencia compleja las vinculaciones de parte de Estados fuertes serán más difíciles de hacer, mientras que las vinculaciones de parte de Estados débiles erosionarán en vez de reforzar la jerarquía⁹.

En otras palabras, nuestros autores nos están diciendo que los mecanismos de poder ya no funcionan. Naturalmente que sabemos que Keohane y Nye nos dirán que el suyo es sólo un modelo válido en tanto sus premisas no entren en contradicción con la realidad. Pero el objetivo de su libro, que lamentablemente está lleno de expresiones de deseo bien intencionadas, es mostrarnos que las condiciones de la interdependencia compleja prevalecen en forma creciente, y aunque este libro bien trabajado abunda en salvedades que cubren casi cualquier evolución posible del sistema mundial en una dirección diferente a la de la interdependencia compleja, el hecho es que su impacto ideológico ha sido el de alimentar la retórica de la interdependencia, que supone que los mecanismos del poder mundial están por cierto dejando de funcionar, y que la libertad de acción de los Estados del Tercer Mundo ha aumentado.

Esto está agravado por el hecho de que, en el párrafo arriba citado, nuestros autores sugieren que mientras las vinculaciones de cuestiones se han vuelto problemáticas para los Estados Unidos, la posibilidad de que los Estados del Tercer Mundo usen exitosamente este instrumento de poder ha aumentado. En términos generales (y tal como ocurre con cualquier instrumento de poder), la probabilidad de que en un proceso de negociación la parte más lastimada sea la más débil y pobre, si intenta vincular cuestiones, es considerablemente mayor que la probabilidad de que sea el Estado más fuerte el que resulte más lastimado. Una vinculación de cuestiones es, después de todo, un tipo de escalada, y las escaladas raramente han beneficiado a nadie salvo a los más fuertes. Lo opuesto ocurre sólo en circunstancias de excepción. No tener esto en cuenta y señalar a los poco frecuentes casos en que ocurre lo contrario como si fueran la regla y no la excepción, no le ha hecho ningún bien a las poblaciones de los Estados del Tercer Mundo que han importado estos argumentos de manera acrítica.

La falacia de que los costos del poderoso equivale a la libertad de los débiles

Además, suponiendo que el diagnóstico de Keohane y Nye sobre las implicancias para las grandes potencias de los cambios sistémicos ocurridos en el mundo sea correcto, otro problema que conduce a la mala interpretación y a políticas erróneas es la completa falta de referencia a la cuestión de cuáles son los riesgos, para los Estados del Tercer Mundo, de confiar en que las grandes potencias serán "racionales" y se abstendrán de costosas vinculaciones de cuestiones. Inadvertidamente, los costos de ciertas políticas para los poderosos se convierten en el equivalente de la libertad de maniobra de los débiles.

Los problemas de la obra de Keohane y Nye en este sentido se relacionan al problema más general de que las teorías anglo-americanas de relaciones internacionales se concentrarán, como lo han hecho hasta el presente de un modo bastante contradictorio, en los costos y beneficios de intervenir o vincular cuestiones para los Estados Unidos (u otras grandes potencias), por un lado, y en los "intersticios" o "márgenes de maniobra" disponibles para el Tercer Mundo (o más específicamente, América latina), por el otro. Hasta cierto punto esto es esperable y correcto cuando el objetivo es exclusivamente descifrar cuál sería la mejor política para los Estados Unidos (u otras grandes potencias). Pero cuando estas teorías se extrapolan, aplicándose a la estrategia de política exterior de Estados periféricos, se incurre en un error muy serio.

En el caso de ambos los especialistas latinoamericanos en relaciones internacionales y de los latinoamericanistas estadounidenses, este error se ha reiterado durante décadas. Sistemáticamente, han aplicado conceptos tales como "el balance de costos y beneficios" a los Estados Unidos (cuando ese país puede darse el lujo de afrontar costos e irracionalidades mayores que ningún otro en el

mundo), mientras cuando se trata de las políticas exteriores de los Estados de América latina (o de otras partes del Tercer Mundo) no tienden a pensar en términos de costos y beneficios sino de "márgenes de maniobra".

Este falaz estándar doble les ha impedido dirigirse a la cuestión, mucho más relevante, de cuáles son los costos y beneficios para las poblaciones del Tercer Mundo o de América latina de hacer uso de estos supuestos márgenes de maniobra del Estado (o de hacer fracasar las vinculaciones de cuestiones practicadas por Estados poderosos).

Esta es una falacia que prevalece a través de la mayor parte del pensamiento predominante acerca de las relaciones internacionales de países del Tercer Mundo, y que tiene un efecto perverso sobre las políticas exteriores de algunos Estados del Tercer Mundo, al menos en tanto retroalimenta proclividades preexistentes hacia el uso del "márgen de maniobra" que estos Estados supuestamente tienen: se trata de un factor que alienta el abandono de la racionalidad ciudadano-céntrica, y que en su lugar favorece la adopción de una racionalidad gobierno-céntrica en el mejor de los casos, y el aventurerismo en el peor. También es un factor asociado con la falacia antropomorfa, en tanto el mismo concepto de "margen de maniobra" evoca a la idea de la "libertad de los Estados" (que a su vez esconde el hecho, mencionado en el Capítulo 1, de que la "libertad" total de un Estado para obrar como un actor unitario "racional" en el sistema interestatal requiere de la tiranía doméstica).

Puede ser que los Estados centrales (y los Estados de países periféricos desarrollados) sean percibidos en promedio como más democráticos y estables (y por lo tanto sujetos a más limitaciones de parte de sus opiniones públicas, y más concientes de la problemática de los costos externos, en razón de presiones internas) que los Estados del Tercer Mundo. Puede asimismo ser que se perciba que hay menos contradicciones potenciales entre la racionalidad ciudadano-céntrica y la

racionalidad gobierno o estadista-céntrica en el mundo desarrollado que en el Tercer Mundo. Como se observó en el Capítulo 2, Keohane y Nye sugieren esto varias veces en su libro, afirmando que los Estados débiles y pobres frecuentemente tienen un "compromiso mayor" o "preferencias más intensas", y que pueden "estar más dispuestos a sufrir" o "tener mayor unidad política" que Estados poderosos¹⁰. No obstante, proyectar esta diferencia entre Estados centrales (y Estados periféricos desarrollados) por un lado, y Estados del Tercer Mundo, por el otro, en el estándar doble recién mencionado, implica caer en una lógica muy defectuosa.

Por cierto, y aunque Keohane y Nye tengan toda la razón respecto de los costos para los Estados Unidos y otros Estados centrales de intervenir en el Tercer Mundo o de recurrir a vinculaciones de cuestiones para imponer resultados; y aún si (a pesar de las cambiantes circunstancias del orden mundial) tuvieran razón acerca de qué es lo que es y no es conveniente para la política exterior de los Estados Unidos desde una perspectiva de costos y beneficios, el tema relevante para un Estado periférico en general y para un Estado del Tercer Mundo en particular es cuáles son los costos y riesgos, *para si y sus poblaciones*, de hacer uso de la supuesta libertad de maniobra generada por los crecientes costos de intervenir o de vincular cuestiones de parte de los Estados centrales. No tomar esto en consideración implica incurrir en la falacia de que *los costos de los fuertes equivalen a la libertad de acción de los débiles*. Aunque esto es obviamente un disparate, los analistas con frecuencia aplican este tipo de lógica inadvertidamente. Con menos frecuencia, pero en casos trágicamente relevantes, esta lógica también ha sido aplicada por estadistas del Tercer Mundo.

Esta patología se acentúa cuando consideramos las implicancias normativas de una de las principales obras escritas en los Estados Unidos que ha tratado directamente con la cuestión de la

racionalidad subyacente a las políticas de los Estados del Tercer Mundo. Me refiero a la obra de Stephen D. Krasner, Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism¹¹. Krasner ciertamente se refiere al tema de los costos de ciertas políticas para los Estados del Tercer Mundo. Pero curiosamente, deja de lado completamente la cuestión de los *costos de confrontación*, y se refiere sólo a la cuestión de los *costos de adaptación*. Según Krasner, la aceptación de regímenes interestatales con orientación de mercado es costosa para los Estados del Tercer Mundo porque éstos son demasiado débiles internamente para soportar los costos de las fluctuaciones del mercado, así que tienden a desafiar a estos regímenes para proteger sus intereses. Dejando de lado la cuestión de que muchos de sus argumentos ya son empíricamente obsoletos, Krasner incurre en una falla lógica grave al considerar sólo los costos de la adaptación.

Es paradójal que se suponga que los Estados del Tercer Mundo son demasiado débiles para afrontar los costos de la adaptación, a la vez que ni se menciona el tema de si pueden tolerar los costos de la confrontación (que según mi sentido común, y para un Estado débil, debieran ser más altos que los costos de adaptación). Aunque Krasner estaba pensando básicamente acerca de regímenes económicos, sus hipótesis explicativas e implicancias normativas se extrapolan, en su misma obra, a los regímenes en general¹². Esto agrava el problema, en tanto los costos de confrontación son mucho mayores en regímenes y asuntos relacionados a la paz y seguridad. Más aún, el tipo de costo en el que Krasner se concentra (de adaptación) es en gran medida irrelevante en la medida en que su propio análisis lo conduce a la conclusión de que en el largo plazo hay poco que el "Sur" pueda hacer para imponer sus condiciones sobre el "Norte", de modo que los supuestos costos de adaptación no se reducen significativamente por la confrontación inefectiva (ya que el "Sur" no puede cambiar aquello a lo que no se quiere adaptar), y sólo permanecen los costos de la

confrontación (que él no considera), generando un balance negativo que Krasner no ve a pesar de su obviedad. Desde una perspectiva periférica, las implicaciones normativas del análisis de Krasner se encuentran aún más sesgadas hacia el conflicto, y hacia la aceptación de sus riesgos y sus costos. De tal modo, en este y otros planos las indeseables consecuencias normativas de obras de realistas como Krasner convergen, cuando se evalúan desde una perspectiva periférica, con las del paradigma de la interdependencia.

La falacia de una creciente interdependencia global

La tendencia observada arriba es agravada por aún otra consecuencia de la lectura acrítica, en el Tercer Mundo, de los teóricos de la interdependencia. La idea que en general prevalece es que la interdependencia global ha aumentado, y un corolario lógico de esta idea es que el margen de maniobra de los Estados más débiles ha aumentado en proporción. Incluso teóricos sofisticados como Keohane y Nye dan la impresión de que la interdependencia global ha aumentado: el mundo supuestamente se ha modificado, y de ser un sistema bien descrito por las premisas del realismo, ha pasado a ser un sistema crecientemente bien descrito por las premisas de la interdependencia compleja, lo que implica que hay más interdependencia que antes. Más aún, ellos nos dicen que su "perspectiva implica que las relaciones de interdependencia siempre acarrearán costos, ya que la interdependencia restringe la autonomía"¹³.

Pero, si este es el caso, ¿quién o quienes son los actores cuya autonomía está siendo restringida? La respuesta es obvia: en el contexto mundial en el que Keohane y Nye escribían, era la autonomía del mundo industrializado la que repentina e inesperadamente estaba siendo restringida por la crisis de la OPEP. ¿Y quien ganó poder de negociación como consecuencia? Los países de la

OPEP, y sólo ellos. Además, por supuesto, existía (y existen) otras fuentes de creciente interdependencia, entre las que podemos incluir:

1. La interdependencia entre los países industrializados, que había estado creciendo desde el principio de la recuperación europea.
2. Una agenda interestatal crecientemente compleja en la que el número de los asuntos para los cuales el recurso a la fuerza es impensable ha crecido relativo al total de asuntos en la agenda. Estos asuntos frecuentemente requieren negociaciones multilaterales, son técnicamente complejos, y son difíciles de tratar para decisores individuales, que frecuentemente deben consultar con burocracias especializadas. Estos asuntos abarcan una gama creciente que va desde la interdependencia ecológica hasta la estabilidad monetaria.
3. Una tendencia hacia la "transnacionalización" del mundo (en el sentido dado al concepto por James N. Rosenau), un fenómeno ilustrado dramáticamente por, entre otros factores, los cambios cuánticos en la tecnología de la comunicación y del transporte.¹⁴

Pero estas tendencias son de una relevancia relativamente menor al lado de las cuestiones de vida o muerte relacionadas con el desarrollo económico de Estados pobres y débiles y su poder de negociación. Aún en el caso de asuntos económicos cruciales que requieren multilateralización, como la administración del comercio y las finanzas interestatales, son los Estados fuertes los que dominan las instituciones intergubernamentales como el GATT o el FMI, y no podría ser de otra manera. En asuntos de verdadera significación para el desarrollo de países pobres y débiles, el crecimiento de la interdependencia de los Estados no ha sido verdaderamente global sino que se ha restringido a un cierto subconjunto de países que por cierto no es el de los pobres y débiles. Sin embargo, como lo ha observado James N. Rosenau, casi no han habido intentos de medir la

interdependencia: generalmente los autores sólo dan ejemplos del fenómeno¹⁵.

En abierta contradicción con la hipótesis de una creciente interdependencia global observamos que en los mismos tiempos en que Keohane y Nye escribían su obra, la afirmación de que la brecha "Norte-Sur" estaba creciendo en términos de PBI y del comercio se había convertido en un cliché. Por ejemplo, un estudio publicado en 1977 nos decía que la participación de las regiones del mundo y de ciertos países seleccionados en el comercio internacional era como se detalla en la tabla adjunta.

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DEL COMERCIO MUNDIAL DE REGIONES Y DE PAISES SELECCIONADOS, CUANDO EL LIBRO DE KEOHANE Y NYE ESTABA SIENDO ESCRITO

PAIS O GRUPO DE PAISES	AÑO				
	1953	1963	1972	1973	1974
Países industrializados	64.9	67.4	71.5	70.7	64.4
Los Nueve (CEE)	27.9	33.7	37.0	36.5	32.6
Japón	1.5	3.5	6.9	6.4	6.6
Estados Unidos	18.9	14.9	11.7	12.2	11.5
Países en vías de desarrollo	25.5	20.4	18.6	19.3	27.2
Brasil	1.9	0.9	1.0	1.1	0.9
Hong Kong	0.6	0.6	0.8	0.9	0.7
India	1.4	1.1	0.6	0.5	0.5
OPEC	3.7	4.1	5.6	6.1	13.0

Fuente: H. Hasenpflug, "Developing Countries in World Trade", en K.P. Sauvnt y H. Hasenpflug (comp.), The New International Economic Order: Confrontation or Cooperation Between North and South?, Boulder: Westview 1977; pag. 123.

Como se ve claramente en dicha tabla, la participación de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial *no creció* hasta 1974: por el contrario, tendió a declinar. Y lo que creció dramáticamente en 1974 fue la participación de la OPEP, que también había estado creciendo constantemente antes de ese año, y que cuyo crecimiento distorsiona el total agregado de los países en vías de desarrollo incluso para los años previos. De tal modo, la brecha comercial entre el Norte y la mayor parte del Sur crecía en el momento mismo en que el modelo de la interdependencia compleja (con todo su optimismo acerca del poder negociador de los "Estados pobres y débiles") estaba siendo desarrollado.

En términos generales, la interdependencia Norte-Sur no puede haber crecido concomitantemente con esta brecha. Después de todo, la interdependencia significativa entre el Norte y el Sur gira principalísimamente en torno del comercio y las finanzas. La OPEP (es decir, un conjunto específico de países) tuvo un impacto importante sobre el comercio de productos de petróleo (es decir, un tipo específico de productos). Pero el resto de los países del llamado Sur ciertamente que no lucraron con la situación, y por el contrario muchos de ellos se perjudicaron gravemente. Desafortunadamente, las expresiones de deseos de autores como Keohane y Nye, que predijeron que otros países del Tercer Mundo se beneficiarían indirectamente de las ganancias y/o el poder negociador de los países de la OPEP¹⁶, no se materializaron y no podían materializarse, simplemente porque, como lo diría Morgenthau, tal generosidad no es esperable de la condición humana.

Hay un marcado etnocentrismo en el libro de Keohane y Nye. Cuando hablan de la creciente interdependencia se están refiriendo específicamente a los Estados Unidos, y en el caso del petróleo, se refieren también, por añadidura, a otros Estados del Primer Mundo. El resto del Tercer Mundo se

volvió *menos* interdependiente que antes, por vía de una disminución de la ya escasa dependencia de los países industrializados frente a los productos del Tercer Mundo, y un aumento de la dependencia del Tercer Mundo frente al mundo industrializado. Por lo tanto, el margen de maniobra de la mayoría de los países del Tercer Mundo disminuyó en vez de aumentar. No obstante, el optimismo acerca del creciente margen de maniobra del Tercer Mundo impregna a todo el libro. Este optimismo ha tenido tristes consecuencias para algunos países del Tercer Mundo y para el mundo en general, en tanto ha servido como justificación para políticas que no eran ciudadano-céntricas pero que podían disfrazarse de tales usando argumentos como los de Keohane y Nye.

El hecho de que el debate entre el realismo y el interdependentismo luego haya generado un cierto cuestionamiento de la premisa de una interdependencia creciente no suavizó las consecuencias normativas laterales de esta concepción fallida. Waltz merece cierto reconocimiento académico por las importantes observaciones que hizo sobre los altos niveles de interdependencia que caracterizaron a gran parte del sistema interestatal europeo antes de la Primera Guerra Mundial, publicadas en un ensayo de 1970¹⁷ que se volvió a imprimir en 1982 en el contexto del mencionado debate. Y eventualmente, el mismo Keohane relativizó su punto de vista sobre el tema cuando escribió en 1989, que

me parece que la noción de "interdependencia compleja" que Nye y yo desarrollamos en la década de los '70 (...) crecientemente caracteriza a las relaciones entre países democráticos industrializados, *aunque no necesariamente en el resto del mundo*.¹⁸ (Obsérvese que el énfasis es mío, y no de Keohane).

Pero por todo lo que pueda valer en la torre de marfil del mundo académico estadounidense, lo que queda en términos de la retórica usada en el Tercer Mundo y en términos de las consecuencias

prácticas que los mismos Keohane y Nye señalaran en su crítica del pensamiento realista, es la formulación original de 1977, que no ha sido modificada en ninguna edición posterior de Power and Interdependence.

Un ejemplo de la Argentina democrática

En el caso específico de la Argentina, la interdependencia ha venido decreciendo (por vía de un aumento de la dependencia argentina y una disminución de la dependencia del resto del mundo frente a la Argentina) desde 1929, y más espectacularmente desde 1948 (cuando el antiguo vínculo comercial anglo-argentino quedó reducido a una expresión ínfima de lo que había sido). En 1928-29 el comercio exterior argentino representaba aproximadamente el 5% del total del comercio internacional, se ubicaba en el número once del mundo, y exportaba alrededor de 90 dólares corrientes per cápita (en comparación a los 105 de Australia). En la actualidad, el comercio exterior argentino representa alrededor de un 0,43% del total del comercio internacional, se ubica en el número 45 en términos de su magnitud, y exporta alrededor de 279 dólares corrientes per cápita (en comparación con los 1476 de Australia)¹⁹. Por lo tanto, la interdependencia ha decrecido, y pocos países (si alguno) dependen ya de los productos argentinos, como ocurría con los europeos (especialmente los británicos) en el pasado.

A pesar de estas realidades que hablan por si mismas, tal es el impacto de la retórica de la interdependencia que Dante Caputo, el ministro de relaciones exteriores de Alfonsín, criticó la política de alineamiento con Occidente del presidente Menem arguyendo, entre otras cosas, que es innecesaria debido al aumento de la interdependencia global²⁰. Independientemente de si la política de Menem le convenía o no a la Argentina, la naturaleza falaz de este tipo de crítica debiera ser

obvia, en tanto la interdependencia no ha crecido para la Argentina. Y esta crítica del ex canciller radical es más que mera política de oposición, en tanto representa una racionalidad política alternativa que se implementó durante el gobierno de Alfonsín.

El argumento de Caputo, por supuesto, viene junto con la creencia de que los costos para el "Primer Mundo" de recurrir a mecanismos de poder tales como la vinculación de cuestiones han aumentado, y que por consiguiente el poder negociador de la Argentina se incrementó. También viene junto a una falta de sensibilidad acerca de los costos de una política exterior para la Argentina misma. La táctica y estrategia de la política exterior se ve de este modo distorsionada en extrañas formas. Por ejemplo, con respecto a la política frente a Malvinas, este tipo de razonamiento condujo al gobierno de Alfonsín a:

1. Rehusar declarar formalmente que la guerra de Malvinas había terminado.
2. Dedicarse a un patrullaje agresivo de las aguas del Atlántico Sur, que entre otras consecuencias condujo al hundimiento en mayo de 1986 de un inerte pesquero taiwanés en aguas de Malvinas, con pérdida de vida humana²¹.
3. Infructuosamente inducir a los soviéticos a pescar en aguas de Malvinas, a través del acuerdo de pesca de octubre de 1986²².

Esta política se formuló sin pensar detenidamente respecto de sus costos para la Argentina, pero con una aguda conciencia de sus costos para Gran Bretaña, casi como si los costos argentinos no importaran, y como si objetivamente el Reino Unido no estuviera en situación de aguantar costos mucho mayores que la Argentina. Esta política se puso en práctica a pesar de que la Comunidad Económica Europea era un socio comercial crucial de la Argentina, y a pesar de que Gran Bretaña podía fácilmente introducir obstáculos para muchas iniciativas argentinas frente a la CEE. Más aún,

el perfil relativamente agresivo adquirido por la política exterior argentina debido a la negativa de Alfonsín de reconocer el cese de hostilidades fue agravado por otras políticas de ese gobierno, como la negativa a aceptar salvaguardias nucleares y el proyecto de misil Cóndor II. Los costos y los riesgos para la Argentina parecían no importar; lo que importaba era hacer uso del supuesto margen de maniobra generado por los costos *británicos* de continuar con la ocupación de las islas, aumentando dichos costos.

Esto surge claramente de las afirmaciones de funcionarios del gobierno de Alfonsín durante su gestión y con posterioridad a la misma. Por ejemplo, en una entrevista del 21 de mayo de 1991 Dante Caputo dijo:

Había que lograr una permanente tensión exterior sobre el tema Malvinas. Para nosotros el único método (por cierto de largo plazo) para lograr este objetivo era permanentemente mantener presentes los costos internacionales para el Reino Unido de la ocupación. Si esos costos disminuían, si esos costos se hacían nulos, casi nulos, la intervención o la presencia de la ocupación británica se mantendría permanentemente.²³

La consecuencia de estas políticas fue que en vez de ceder a las presiones argentinas, los británicos cedieron a las presiones de los isleños de decretar una zona de pesca alrededor de las islas, de un radio de 150 millas, adonde se permitiría la pesca sólo después de la compra de una licencia británica. Los ingresos provenientes de la venta de licencias de pesca se canalizarían directamente a las islas Malvinas. Esto significó que, gracias a la política de Alfonsín, el ingreso de las Malvinas aumentó por una cifra que, dividida por el número de sus habitantes, equivale a cinco veces el ingreso per cápita argentino, haciendo de ellas, por aquel tiempo, el "país" con el ingreso per cápita más alto de las Américas (mayor

que el de los Estados Unidos o Canadá), y generando la expectativa de que eventualmente podrían aspirar a la independencia. Esta no era, ciertamente, la intención del gobierno argentino, pero tal es el resultado frecuente de intentar jugar a la política de poder sin una base adecuada de poder. En este caso, la desastrosa política argentina se justificó intelectualmente con la retórica de la interdependencia, de la misma manera en que la aún más desastrosa política de invasión de las islas del régimen militar argentino en 1982 había sido justificada en términos de una lógica propia del realismo de los Estados fuertes.

La falacia de que los regímenes multilaterales (u "organizaciones internacionales") incrementarán el poder de los Estados del Tercer Mundo en una medida significativa

Si hemos de creer, como afirman sus teóricos, que el predominio de las condiciones propias de la interdependencia compleja y la ineffectividad de la vinculación de cuestiones que supuestamente le acompaña, aumenta el margen de maniobra de los Estados débiles, ¿cuál es el mecanismo a través del que los Estados débiles han de ejercer su poder y su propia vinculación de cuestiones frente a los Estados débiles? Según Keohane y Nye la respuesta a esta pregunta es que a través de las "organizaciones internacionales". Por cierto, ellos nos dicen:

Las organizaciones internacionales frecuentemente son instituciones convenientes para los Estados débiles. La norma de un-Estado-un-voto del sistema de las Naciones Unidas favorece a las coaliciones de los pequeños e impotentes. Los secretariados son sensibles a las exigencias del Tercer Mundo. Además, las normas sustantivas de la mayoría de las organizaciones internacionales tal como se han desarrollado a través de los años enfatizan la equidad social y

económica, como también la igualdad de los Estados. Resoluciones del pasado que reflejaron posturas del Tercer Mundo, a veces aceptadas con reservas por parte de los países industrializados, se utilizan para legitimar otras demandas. Estos acuerdos raramente obligan, pero hasta cierto punto las normas de la institución hacen que la oposición (de los países ricos) parezca más torpemente egocéntrica y menos defendible. Las organizaciones internacionales les permiten instrumentar estrategias de vinculación a los Estados pequeños y débiles. En las discusiones sobre un Nuevo Orden Económico Internacional, los Estados del Tercer Mundo insistieron en vincular los precios y la disponibilidad del petróleo a otras cuestiones respecto de las cuales tradicionalmente no han podido alcanzar sus objetivos.²⁴

Esta es una pieza extraordinariamente bien intencionada de expresión de deseos que sería inofensiva si no fuera por el hecho de que algunos estadistas del Tercer Mundo se la tomaron en serio y apostaron a políticas costosas y confrontativas basadas en este dudoso instrumento de poder. Es cierto que "en un mundo de asuntos múltiples que están imperfectamente vinculados, en los que las coaliciones se forman transnacionalmente y transgubernamentalmente, el uso potencial de las instituciones internacionales ha aumentado muchísimo"²⁵. Pero Keohane y Nye no toman en consideración el hecho de que inevitablemente existe una jerarquía entre las organizaciones intergubernamentales, y que las que realmente marcan el paso en los asuntos interestatales son aquellas en las que las grandes potencias juegan un papel prominente, tales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas Aduaneras, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los Siete, etc. Organizaciones

internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Movimiento de los Países No Alineados son en gran medida inefectivas e inocuas, y no podría ser de otra manera por razones que Morgenthau entendía muy bien. Sin embargo, nuestros autores nos dicen:

A medida que el tiempo pasa, las capacidades subyacentes de los Estados se convertirán en indicadores cada vez más pobres de las características de los regímenes internacionales. El poder sobre los resultados (del proceso político interestatal) será conferido por *capacidades dependientes de la organización* (interestatal), como el poder de voto, la habilidad para formar coaliciones, y el control sobre circuitos de élites. (...) Por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas uno no puede predecir resoluciones correctamente si supone que los Estados más poderosos del sistema internacional (...) generalmente prevalecerán. En vez, uno tiene que estudiar la habilidad de los gobiernos para influir (sobre otros) y para beneficiarse del sistema de un Estado-un-voto por el que se llevan a cabo las decisiones formales de la Asamblea.²⁶

¡Pero este es precisamente el motivo por el cuál la Asamblea General de las Naciones Unidas es básicamente inocua e inefectiva! Está cerca del fondo de la la tabla en la jerarquía de poder de las organizaciones intergubernamentales formales. Y respecto de los circuitos informales, son los circuitos de los poderosos los que realmente cuentan, en tanto tienen la temible capacidad de discriminar entre Estados, otorgar favores a algunos y quitarle a otros el estado de gracia. No obstante, estos argumentos tendrán pocas probabilidades de convencer a presidentes y primeros ministros del Tercer Mundo, seducidos por el protagonismo interestatal generado por aquellos foros donde sus Estados son los protagonistas principales de una retórica inocua. Esta tendencia, a su vez, es reforzada por la presunta

sabiduría de algunos de los más encumbrados especialistas del campo, bien representada por la cita de arriba. No sorprende entonces que "organizaciones internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos o el Movimiento de los Países No Alineados fueran un factor crucial" para la fallida estrategia argentina frente al litigio de Malvinas desde el principio hasta el final de la administración de presidente Alfonsín. Según investigaciones realizadas sobre el tema, Caputo y Alfonsín "recurrieron a foros multilaterales convencidos de que los votos contra la postura británica representaban un costo real para el *Foreign Office*, el que eventualmente cambiaría su posición"²⁷.

Por otra parte, es interesante observar que Keohane y Nye perciben como alentador el hecho de que "las normas sustantivas de la mayoría de las organizaciones internacionales, tal como se desarrollaron a lo largo de los años, enfatizan la igualdad social y económica como también la igualdad de los Estados". En realidad, a quien esto escribe le resulta verdaderamente *desalentador* comprobar con qué frecuencia los dirigentes del Tercer Mundo contraponen estos valores a los de la democracia, el pluralismo, la libertad y los derechos humanos, en sus negociaciones en los foros intergubernamentales. La influencia del Tercer Mundo sobre las organizaciones internacionales nunca puede ser suficientemente fuerte como para crear en nuevo orden económico interestatal que significativamente ayude a generar equidad social y económica, pero lo que sí consiguen es justificar la tiranía y la injusticia social al interior de sus sociedades con el agumento de que la democracia liberal y el respeto por los derechos humanos no puede alcanzarse hasta que haya una democratización de las relaciones entre Estados y hasta que el mundo industrializado transfiera una porción significativa de su riqueza al Tercer Mundo²⁸.

En suma, la más importante "contribución" de las organizaciones intergubernamentales al Tercer Mundo no ha sido la promoción de la equidad social y económica ni un orden económico interestatal más justo, sino la legitimización de dictadores y oligarquías locales. El poder de los Estados del Tercer Mundo para vincular cuestiones no ha crecido significativamente. El poder de la OPEP no le sirvió prácticamente de nada a aquellos Estados del Tercer Mundo que no son exportadores de petróleo, y dañó a muchos de ellos severamente en términos económicos. En cambio, el poder de los Estados industrializados para vincular cuestiones formal o informalmente y directa o indirectamente, se ha consolidado a través de la multiplicación de sus propios circuitos informales y organizaciones intergubernamentales. El poder -- principalmente económico-- aún manda, más allá de las expresiones de deseos²⁹.

Keohane y Nye estaban concientes de los muchos precipicios que su teoría debería enfrentar en las pruebas a las que la sometería el devenir, y es por ello que se esforzaron en establecer la mayor cantidad posible de salvedades. En este sentido, su argumento se vuelve casi tautológico cuando le recuerdan al lector que todo lo dicho sobre la organización internacional tendrá lugar bajo las condiciones propias de la interdependencia compleja, pero que bajo condiciones realistas la distribución subyacente de poder probablemente predomine. Hacia el final de la sección donde tratan del tema reiteran este concepto en lo que es casi un ruego:

Por favor recuerden que el modelo de organización internacional sólo tiene altas probabilidades de ser aplicable bajo las condiciones de interdependencia compleja, y que aún entonces, sus predicciones pueden ser invalidadas por las acciones de gobiernos decididos a utilizar su poder subyacente. (...) La validez del modelo depende de su premisa de que los actores no destruirán el

régimen (interestatal), intentando aprovecharse de la dependencia de vulnerabilidad de cada cual.

(...) Más allá de un cierto nivel de conflicto internacional, el modelo de organización internacional y la interdependencia de sensibilidad se vuelven básicamente irrelevantes.³⁰

Lo que ocurrió en la vida real es que las organizaciones intergubernamentales dominadas por los Estados del Tercer Mundo se volvieron básicamente irrelevantes, mientras que lo propio no ocurrió con las dominadas por las grandes potencias. Esto es coherente con lo que se dijo anteriormente, respecto de que lo que ha aumentado es la interdependencia intra Primer Mundo (y en alguna medida, la interdependencia entre la OPEP y el Primer Mundo), y que dejando de lado a la OPEP la interdependencia Norte-Sur en realidad ha decrecido y estaba decreciendo aún mientras nuestros autores escribían su libro.

Por medio de una cuidadosa siembra de salvedades respecto de sus modelos y sus premisas, Keohane y Nye han intentado divorciarse de la vida real, lo que es una contradicción porque por otra parte ellos quieren hablar de la vida real, y lo que es más, quieren tener un impacto benéfico sobre el devenir. Pero son demasiado inteligentes como para no comprender que sus predicciones basadas en sus deseos podrían no cumplirse, de modo que quieren hacer de ellas algo menos que predicciones, y las llaman "modelos".

Por cierto, este cuidadosamente trabajado libro intenta cubrir casi todos los escenarios posibles y así evitar convertirse en el blanco de críticas o de caer en errores de juicio acerca de la realidad. No obstante, es en si mismo una crítica del enfoque realista, y aunque le adjudica status de "modelo" a la interdependencia compleja y a todas las teorías previas, el esfuerzo sólo cobra sentido si las condiciones de la interdependencia compleja tienden positivamente a prevalecer en áreas temáticas relevantes, y este

no parece ser el caso para las relaciones entre el segmento del Tercer Mundo que no exporta petróleo, y el Primer Mundo. De tal modo, la mayor parte de las "no-predicciones" de Keohane y Nye acerca del Tercer Mundo, sus vinculaciones de cuestiones, y el papel de las organizaciones internacionales en el poder negociador de Estados pobres y débiles, han quedado invalidadas³¹.

Porque se han defendido inteligentemente con todo tipo de salvedades, Keohane y Nye se ponen a salvo de la mayor parte de la crítica académica que se les podría dirigir. Por otra parte, en obras posteriores Robert O. Keohane ha sido mucho más cauteloso. En 1982, en el contexto de una discusión sobre la "demanda" de regímenes interestatales, todavía insistió en predecir que el dominio de países industriales avanzados sobre la economía política mundial tendería a declinar³². Pero aparentemente luego perdió parte de su optimismo acerca del papel de las organizaciones internacionales en el aumento del poder negociador del Tercer Mundo. En 1984 expresó alarma ante el hecho de que organizaciones intergubernamentales tales como el Fondo Monetario Internacional o el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros son insensibles a los intereses de los individuos carenciados del Tercer Mundo³³. Y en 1989, al hacer una lista de organizaciones intergubernamentales relevantes, sólo menciona las dominadas por grandes potencias (aunque atribuyó su relativa eficacia al hecho de que tienen pocos miembros, y no al hecho de que es allí donde se concentra el poder!)³⁴. No obstante, nunca llega a "rebajarse" a reconocer el principio realista de que las organizaciones intergubernamentales serán relevantes sólo en la medida en que representen los intereses de los poderosos, y que las organizaciones de Estados sin poder, como el Movimiento de los Países No Alineados, están destinadas a ser relativamente irrelevantes, no tanto porque tienen demasiados miembros ni porque no se especializan en algunos asuntos

específicos, sino simplemente porque son impotentes.

Esto está ilustrado por el Grupo de Cairns, un pequeño grupo de Estados de mediana envergadura exportadores de cereales que incluye a países como Australia y Canadá, Argentina y Uruguay, que a pesar de la especificidad de sus intereses y su limitada membrecía nada puede hacer para impedir que la Unión Europea y los Estados Unidos exporten granos subsidiados. Por cierto, si este problema va a resolverse alguna vez esto ocurrirá debido a las represalias norteamericanas contra la Unión Europea (usando la misma arma de exportaciones subsidiadas en una escala aún mayor, lo que por el momento sólo agrava el problema), y no debido a los esfuerzos del Grupo de Cairns, en el que los Estados Unidos ha decidido limitar su participación al papel de observador.

En otras palabras, la organización intergubernamental es un instrumento muy poderoso para la generación de cooperación, pero cuando los débiles se enfrentan a los fuertes los resultados son casi previsibles, no en términos de los votos en un foro, sino en términos de su importancia práctica. Los principios realistas simplemente invaden el ámbito de las organizaciones internacionales. No comprender este hecho, o comprenderlo pero no enunciarlo porque resulta desagradable, simplemente genera falsas expectativas. Estas falsas expectativas no son buenas para el mundo en general, son malas para el Tercer Mundo, y son particularmente dañinas para los sectores más carenciados de las sociedades del Tercer Mundo, debido a que son estos los sectores que cargan con los costos más serios de las políticas equivocadas basadas en la premisa de que, por motivos diversos, el poder negociador del Tercer Mundo ha tendido a aumentar (o el del mundo industrializado a disminuir).

Por otra parte, vale la pena observar que los Estados débiles también pueden usar las

organizaciones internacionales como parte de una táctica de plegarse a (*bandwagon with*) las políticas de los fuertes. Ciertamente, esto es lo que tradicionalmente han hecho en las Naciones Unidas la mayor parte de los Estados relativamente más débiles del bloque occidental (Italia, Dinamarca, España, Holanda, Australia, Canadá, etc.), y esta es la política que el gobierno de Menem ha adoptado, abandonando una larga historia de confrontaciones argentinas con los Estados Unidos en los foros intergubernamentales. Esta táctica raramente será una fuente directa de un mayor poder negociador para el Estado más débil, y no se instrumenta con ese objetivo. Más bien, su objetivo es defensivo: poner al Estado más débil bajo el paraguas del más fuerte por vía de una toma de partido a favor del fuerte en todos aquellos asuntos que no afecten adversamente los intereses materiales del primero y que no lo aliene de segmentos significativos de la opinión pública mundial. Tales tácticas de *bandwagoning*, instrumentadas con prudencia y con un cuidadoso cálculo de costos y beneficios, pueden ser beneficiosas para los Estados relativamente débiles que las adopten, pero los beneficios que de ellas pueden surgir son menos un producto de la lógica y la dinámica de las organizaciones intergubernamentales que de la lógica del alineamiento.

Es casi inevitable que estas tácticas de *bandwagoning* resulten más atractivas para los dirigentes de países relativamente democráticos con amplias clases medias, que son más vulnerables políticamente a las consecuencias internas de las confrontaciones de política exterior, y que están más exigidos por demandas de desarrollo y de bienestar, que para los dirigentes del típico país del Tercer Mundo con una distribución del ingreso muy sesgada y una limitada participación ciudadana en la política. Por el contrario, en estos últimos, donde los dirigentes son menos vulnerables a las demandas ciudadanas de bienestar, éstos frecuentemente se sentirán atraídos por la mayor autonomía *personal y/o de élite* que

subyace al uso pleno del "margen de maniobra" que objetivamente poseen en los foros intergubernamentales.

Cuando este es el caso, los estadistas del Tercer Mundo y sus asesores estarán sólo demasiado ansiosos de aprovecharse de una justificación aparentemente sofisticada para políticas exteriores que simplemente no son ciudadano-céntricas, y ni siquiera corresponden a la variedad benigna (con orientación hacia la riqueza) del Estado-centrismo. Las generalizaciones sobre las organizaciones internacionales que se encuentran en libros como el de Keohane y Nye son altamente funcionales para los intereses personales de tales dirigentes, que frecuentemente están ansiosos de hacer uso del mayor margen posible de "autonomía", irrespectivamente de las consecuencias de largo plazo para su gente. Obviamente, estos estadistas generalmente no están actualizados respecto de la evolución del pensamiento de académicos como Keohane, sus sutilezas, matices y salvedades, ni les importa estarlo. La teoría se convierte fácilmente en ideología; por cierto, esta es una de sus funciones antropológicas y una de las razones por las que existe un mercado para la misma.

Este es un motivo por el cual sería deseable que los teóricos de las relaciones internacionales no intentaran jugar un juego paradiplomático con sus escritos. Los hechos desagradables deben ser subrayados descarnadamente y sin miramientos, con una cabal conciencia de que *el objetivo práctico último, en este plano, es el de proteger a las gentes del Tercer Mundo de sus propias élites y dirigencias*. Este es el motivo porque sería importante contar con declaraciones claras respecto de la *superación* de un modelo, siempre y cuando los autores consideren que la realidad ha falsificado sus hipótesis (que con tanta frecuencia son expresiones de deseos). Los modelos no debieran simplemente olvidarse o lentamente

pasar de moda, porque a veces seguirán siendo mal usados por decisores inescrupulosos.

El problema y la falacia de la "autonomía"

¿Qué es la autonomía? El concepto se usa por doquier en la bibliografía sobre relaciones internacionales, especialmente en las obras especializadas en América latina y el Tercer Mundo, pero raramente se lo define explícitamente. Se da por sentado que "los Estados buscan autonomía", y no sólo no está claro el significado de "autonomía"; tampoco lo está el significado de Estado, una cuestión que ya ha sido discutida aquí y que está asociada a la falacia antropomorfa y al generalizado concepto de la "libertad" del Estado. Con respecto a la autonomía, los autores a veces caen en la tautología ("ser autónomo significa desarrollarse autónomamente"), y normalmente la definición implícita está formulada en términos de "libertad de acción" o "margen de maniobra" (aunque el concepto de autonomía suele implicar una más fantásica ausencia de condicionantes e incluso de limitaciones, que el concepto de "margen de maniobra", en cambio, reconoce). El eminente politólogo brasileño Helio Jaguaribe, por ejemplo, después de incurrir en un par de intentos tautológicos de definición, finalmente nos dice que en cierto nivel de análisis "autonomía" significa un conjunto de condiciones que permite que personas e instituciones que son parte de un sistema nacional o regional tomen decisiones libres³⁵.

Cualquiera sea el caso, el hecho empírico es que en los países del Tercer Mundo la "autonomía" con frecuencia se convierte en un fin-en-si-mismo, que compite con la seguridad "nacional" y con el desarrollo como una de las posibles prioridades alternativas de la política exterior. Por diversas razones (las diferentes características de sus estructuras sociales, sus culturas políticas, sus sistemas políticos, sus

oportunidades de alianza, etc.) este no suele ser el caso de los países periféricos *desarrollados*, lo que frecuentemente conduce a grandes diferencias en las políticas exteriores de la periferia desarrollada frente a las del Tercer Mundo. Los estadistas del Tercer Mundo están más obsesionados con la autonomía, y en el caso particular de la Argentina pueden identificarse muchas circunstancias históricas en las que "ser autónomo" en la práctica resultaba sinónimo de "parecer autónomo".

No sólo esto, sino que frecuentemente vemos aparecer la idea de que la "autonomía" conduce al desarrollo. Esta noción es complementaria a la idea de que la dependencia conduce al subdesarrollo, y ambas hipótesis emergen de la tradición latinoamericana de la teoría de la dependencia, habiéndose convertido en parte del "sentido común" al que frecuentemente se acude cuando se formula la política exterior. Además, ambas nociones han sido reforzadas por la más reciente retórica interdependentista, especialmente a través de la expectativa de un margen de maniobra mayor para los Estados periféricos, que alienta las decisiones "autónomas".

De tal modo, la falacia de que la autonomía genera desarrollo se ha arraigado en el pensamiento latinoamericano. Esta falacia es más bien paradójica, en tanto empíricamente lo que suele ocurrir es justo lo opuesto: normalmente es el desarrollo lo que genera autonomía.

No obstante, lo que prevalece es la falacia, que a veces se expresa como una hipótesis científica social que se supone obvia. En la Argentina, por ejemplo, el ex presidente Alfonsín afirmaba que su gobierno buscaba "una autonomía de posición que es absolutamente indispensable para formular sus propias políticas, definir su propio camino al desarrollo y consolidar la libertad de sus habitantes"³⁶. Estas palabras fueron pronunciadas para justificar un viaje de Alfonsín a Cuba y su triunfal recepción en La

Habana.

Sin abrir ningún tipo de juicio acerca de la sabiduría de la política que lo llevó a La Habana, el hecho es que Cuba era y es un socio comercial insignificante de la Argentina, carecía de posibilidad alguna de convertirse en un socio significativo cuando el presidente radical hizo su viaje (1986), y dicha peregrinación en modo alguno estaba vinculada al desarrollo argentino ni mucho menos a la libertad de sus habitantes. Por el contrario, el viaje de Alfonsín a la Unión Soviética (realizado justo antes de su pasaje por Cuba) *sí* estaba vinculado muy de cerca al desarrollo económico argentino, por el simple motivo de que la Unión Soviética era uno de los más importantes socios comerciales de la Argentina en ese entonces. Y del mismo modo, la decisión del régimen militar anterior de desafiar el embargo cerealero de Carter contra la Unión Soviética tenía todo el sentido del mundo.

Pero por más imaginación que se aplique, el viaje simbólico a Cuba no puede asociarse a objetivos de desarrollo o bienestar. Ni siquiera estuvo vinculado a la generación de "autonomía". Fue una manera exhibicionista de *mostrar* la autonomía del país, *pero no ir a Cuba no hubiera sido un curso de acción "menos autónomo"*, de la misma manera en que Japón no era menos autónomo que la Argentina por no cortejar a Fidel Castro. No ir a Cuba hubiera sido simplemente otra manera de *usar* una autonomía que la Argentina tenía independientemente de cómo el gobierno decidiera usarla.

Pero más allá de este ejemplo, bueno es tener presente que entre las víctimas de la falacia de la autonomía hay no sólo políticos y estadistas sin formación en las precisiones de la ciencia social. Entre ellas encontramos también a científicos sociales latinoamericanos que frecuentemente se involucran en la política, y que por lo tanto desarrollan una retórica que está contaminada con contenidos políticos y

partidistas. Más aún, esta falacia está tan generalizada que latinoamericanistas de todas partes, incluyendo por supuesto los de los Estados Unidos, también son víctimas de la misma, por lo que en la bibliografía nos tropezamos con incontables títulos retóricos que carecen por completo de un significado conceptual real, como "Entre la Autonomía y la Subordinación", o "Entre la Hegemonía y la Autonomía"³⁷. Estos clichés no sólo sirven como títulos demagógicos de libros y artículos académicos. La falacia inadvertidamente se infiltra en la sustancia, como consecuencia de lo cual, por ejemplo, en un libro reciente e importante Joseph S. Tulchin afirma cándidamente que:

Quando el representante británico especial Lord D'Abernon visitó la Argentina durante la segunda administración de Yrigoyen hacia fines de la década de 1920, Yrigoyen *eligió* fortalecer sus vínculos con Gran Bretaña, *de tal modo postergando por otra década los esfuerzos argentinos por efectuar decisiones independientes y autónomas en asuntos internacionales.*³⁸

Dejando de lado el contenido histórico del párrafo, hay una clara contradicción lógica entre "elegir" el fortalecimiento de los vínculos con Gran Bretaña y abdicar de las "decisiones independientes y autónomas en asuntos internacionales". *Elegir* fortalecer los vínculos con Gran Bretaña es simplemente otra manera de usar una autonomía que de hecho se posee³⁹.

No se trata de que Tulchin tenga mal sus datos ni de que presente información contradictoria: simplemente cayó víctima de la falacia de la autonomía, una suerte de sabiduría convencional que sostiene que el fortalecimiento de los vínculos entre un Estado latinoamericano y una gran potencia implica de por sí una pérdida de autonomía, cuando el hecho es que la decisión de fortalecer dichos vínculos es casi siempre (como en el caso presentado por Tulchin) una decisión *autónoma* y un uso específico de la

autonomía, que el decisor espera sea preferible a otros usos alternativos de esa autonomía. Raramente nos encontramos con que un Estado está absolutamente impedido, *externamente*, de optar por la autarquía, el aislamiento y la radicalización, y este jamás ha sido el caso de la Argentina moderna. La Argentina confrontó con Gran Bretaña cuando sus dirigentes optaron por ello, confrontó asimismo con los Estados Unidos, enriqueció uranio, rehusó ratificar el tratado de Tlatelolco y firmar el de No Proliferación, desarrolló el misil Cóndor II y hasta invadió las islas Malvinas, cuando sus dirigentes optaron por estos cursos de acción. Y cuando sus dirigentes optaron por el camino opuesto, la Argentina fortaleció vínculos con Gran Bretaña y/o los Estados Unidos, y adoptó una política cooperativa respecto del Atlántico Sur y la no proliferación. El primer conjunto de decisiones no fue más "autónomo" que el segundo. Resulta absurdo que la confrontación deba definir a la autonomía.

Por cierto, un Estado mediano como la Argentina tiene tanta "autonomía" (definida como "libertad de elección o de maniobra") que hasta puede auto-destruirse. En realidad, todo Estado de mediana magnitud tiene una libertad de elección casi ilimitada: de otro modo, los Saddams, Khomeinis, Khadaffys y Galtieris de este mundo serían inofensivos. Por lo tanto, no es útil desde el punto de vista de la construcción de teoría definir a la autonomía en términos de libertad de elección o de maniobra. En lugar de esta definición convencional, *la autonomía debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra que cualquier Estado mediano tiene en forma casi ilimitada.*

Como ya se sugirió repetidamente, también deberíamos distinguir entre la *autonomía en si misma*, que es una consecuencia del poder y por ende, en gran medida, de la riqueza (en tanto no hay poder significativo si antes no se supera un umbral mínimo de desarrollo económico), y el *uso* dado a esa

autonomía. Y deberíamos distinguir también entre distintos *tipos* de uso de la autonomía, principalmente:

1. Usos orientados hacia la exhibición de la autonomía, que llamaremos *consumo de autonomía*, y
2. Usos orientados hacia la generación de más desarrollo o poder, que llamaremos *inversión de autonomía*.

Los intentos de usar conceptos desarrollados para el análisis de fenómenos económicos a las relaciones interestatales y a la política exterior son casi sin excepción patéticos, y es con gran relucencia que empleo aquí estas analogías, porque las considero útiles. Cuando genera confrontación, el *uso* de la autonomía erosiona el potencial de un Estado débil para la cooperación interestatal vía la pérdida de confianza, que se registra en la "memoria histórica" del Estado más fuerte (en los términos en que este concepto se definió en el Capítulo 4). Algo está siendo "gastado". Si este uso de la autonomía no genera, junto con el "gasto" susodicho, un beneficio material, la analogía con un mero consumo es perfecta. A través de la pérdida de confianza y de potencial para la cooperación con Estados más fuertes que la confrontación genera, el Estado débil pierde una medida de "poder" (blando). Si esa pérdida no es compensada por ganancias materiales, se trata meramente de consumo. Pero si la confrontación en cuestión tiene una lógica económica y puede generar beneficios materiales o puede contribuir a evitar costos materiales, entonces los costos tienen que medirse contra estas ganancias, y la operación puede conceptualizarse como una "inversión" de riesgo. Una vez más, la analogía es casi perfecta.

De tal modo, puesto en estos términos el viaje de Alfonsín a Cuba sería un caso de consumo de autonomía, mientras que el viaje de Alfonsín a la Unión Soviética y el desafío del gobierno militar al embargo cerealero de Carter contra la U.R.S.S. serían casos de inversión de autonomía. Y la decisión de

Yrigoyen de 1929 de fortalecer los vínculos con Gran Bretaña, que era entonces el principal comprador de la Argentina y un socio que no podía ser reemplazado por ningún otro (como el mismo Tulchin ha demostrado magistralmente⁴⁰), fue también una muy sabia inversión de autonomía⁴¹.

Desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo que, desde una perspectiva ciudadano-céntrica, debiera ser la prioridad de todo Estado del Tercer Mundo, inversiones bien calculadas de autonomía son del interés "nacional" aún si generan la ira de los gobernantes de alguna gran potencia. Por el contrario, y por los motivos desarrollados en el Capítulo 4, un mero consumo de autonomía que de alguna manera genere una imagen negativa de un Estado del Tercer Mundo al interior de potencias de las cuales es dependiente (o de las cuales pudiera eventualmente llegar a depender) es contrario a su interés "nacional" o de país, aunque no produzca costos tangibles inmediatos.

Llegamos así a esbozar una hipótesis acerca de la contradicción entre el consumo de autonomía y la generación de la autonomía (el que, al menos para países subdesarrollados, tiende a ser una función del desarrollo económico):

Los gobiernos con tendencia a consumir autonomía generarán políticas exteriores costosas o riesgosas que no son funcionales al desarrollo económico, en tanto se expondrán a discriminaciones potenciales de parte de los Estados de los que dependen.

Y por ende, podemos formular una segunda hipótesis acerca de la relación paradójal entre la generación de la autonomía y las culturas políticas obsesionadas con la autonomía:

Cuanto más obsesionada con la autonomía esté una cultura, más probable será que el Estado que la representa se involucre en políticas costosas o riesgosas de consumo de autonomía, y por lo

tanto será más probable que se generen obstáculos artificiales al desarrollo del país, que en el largo plazo tenderán a *reducir* la autonomía del Estado (definida ahora en términos de los *costos* de usar el "margen de maniobra" o la "libertad de acción" que éste posee como actor unitario).

Estos conceptos y probables vínculos causales debieran ser evidentes, pero este no es el caso en gran parte del Tercer Mundo en general y América latina en particular, en parte debido a la influencia de una ciencia social poco sofisticada, y en parte debido a dirigentes políticos patrimonialistas que están demasiado dispuestos a aceptar todo consejo que ensanche su margen de maniobra personal (y por ende, su propio poder y status personal en el sistema interestatal), aunque ello atente contra los intereses de largo plazo de sus Estados y pueblos. Estos dirigentes están apoyados por una sabiduría convencional que (en su formulación más extrema) hace de la autonomía un fin-en-si-mismo, define a la autonomía en términos de hacer lo que nos place, e implícitamente interpreta las relaciones interestatales como una suerte de deporte jugado por los Estados, un juego respecto del cual uno no es racional sino emocional, y en el cual la racionalidad ciudadano-céntrica no cuenta porque la "nación" se percibe en términos antropomorfos. Naturalmente que existe una importante gama de diferencias entre las ilustraciones más extremas y las más moderadas de este fenómeno. En los casos más extremos, los costos simplemente no son una consideración: *fiat justitia, pereat mundus*. En casos moderados, como el de la política exterior mexicana, se aplica una lógica autonomista sólo a asuntos de importancia secundaria, donde los costos son bajos.

Existe un notable paralelo entre lo que ocurrió con el simbolismo de la autonomía en la Argentina en particular y en América latina en general, por un lado, y lo que Keohane y Nye sostienen que ocurrió

en los Estados Unidos respecto del simbolismo de la "seguridad nacional". Respecto de los Estados Unidos, Keohane y Nye se quejan de que aunque el simbolismo de la seguridad "nacional" fue un producto de la Guerra Fría y de la grave amenaza que los ciudadanos norteamericanos entonces percibían, su poder de convicción aumentó debido a la lógica perversa del análisis realista clásico, que insiste en que la seguridad "nacional" es el principal objetivo "nacional" de los Estados, y que en la política interestatal las amenazas a la seguridad son permanentes. Según ellos, en los Estados Unidos el simbolismo de la seguridad "nacional" y la modalidad de análisis realista que lo sustentó caracterizaron una cierta manera de reaccionar frente a los acontecimientos y de formular la política exterior⁴².

Similarmente, yo sostengo que *en América latina en general y en la Argentina en particular el simbolismo de la autonomía, alimentado tanto por el marco conceptual contemporáneo de la interdependencia como por el paradigma previo de la dependencia, jugó el mismo papel con la mayoría de los gobiernos. Concomitantemente, una versión aún más ingenua y perversa del simbolismo de la seguridad nacional, alimentado por los realistas centrales, por teorías geopolíticas previas importadas de la Alemania anterior a la Segunda Guerra Mundial, y por ideologías autóctonas que pueden rastrearse a la literatura nacionalista de las décadas del '30 y del '40*⁴³, fue adoptada por los más recientes regímenes militares.

Hasta cierto punto estos simbolismos fueron alternativas mutuamente excluyentes que compitieron entre sí. Por ejemplo, mientras la *lógica de la autonomía* durante la Guerra Fría aconsejaba tener buenas y muy publicitadas relaciones con Fidel Castro, la *lógica de la seguridad "nacional"* aconsejaba lo contrario (por razones vinculadas a su paranoia anticomunista, totalmente diferentes de las que emergen de la lógica

de realismo periférico aquí presentada). Pero en ciertos otros casos, estas lógicas no operaron de manera mutuamente excluyente sino de un modo complementario, y es así que la política de poder de Alfonsín frente a Malvinas o el misil Cóndor II ha sido justificada con una mezcla de la lógica de la seguridad "nacional", y la obsesión con el "margen de maniobra" propia de la lógica de la autonomía. De tal modo, *en América latina hemos tenido dos simbolismos que a veces han competido entre si y que a veces se han complementado, retroalimentándose, el de la "autonomía" y el de la "seguridad nacional", y ambos resultan disfuncionales para las necesidades de las ciudadanías de los países subdesarrollados.*

Hasta cierto punto este problema ha sido el producto de importar de manera acrítica una teoría de las relaciones internacionales que fue desarrollada desde una perspectiva extranjera a las circunstancias latinoamericanas, aún cuando (como en el caso de los interdependentistas) a menudo existe una clara simpatía hacia el Tercer Mundo por parte de sus autores. Naturalmente que sería injusto olvidar el papel previo de los teóricos autóctonos de la dependencia en la articulación del simbolismo de la autonomía. Su influencia sobre la sabiduría convencional y sobre las políticas exteriores ha convergido con la de los teóricos interdependentistas en la generación de la obsesión teórica por la autonomía, y es por cierto previa, de la misma manera en que el pensamiento geopolítico alemán y el nacionalismo autóctono convergieron con el realismo central en la acuñación de la lógica de la seguridad "nacional" en América latina.

Lo que no ha sido construido en términos de la teoría, la estrategia y el simbolismo de las relaciones interestatales es un paradigma "desarrollista" (en el sentido etimológico, y no histórico-político, del término). Por esto quiero decir un enfoque que se concentre no en la seguridad "nacional" ni en la

"autonomía" (definida en términos de la libertad de un gobierno para hacer lo que se le antoje), sino en las limitaciones impuestas a la política exterior por el sistema interestatal si adoptamos una perspectiva ciudadano-céntrica y asumimos que el principal interés "nacional" de un país en vías de desarrollo es su crecimiento económico. Esto es lo que falta, esto es lo que se necesita, y este es el vacío que el "realismo periférico" intenta llenar⁴⁴.

NOTAS

-
1. R.O. Keohane y J.S. Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston: Little, Brown and Co., 1977; prefacio, pag. vii. Hay edición de GEL en castellano.
 2. Ibid., pag. 23. En un ensayo posterior Keohane afirma que la limitación del realismo a un tipo ideal descriptivo no le hace *plena* justicia a la *tradicón* realista (R.O. Keohane, op.cit. 1986, pag. 160). No dice, sin embargo, que el tipo ideal que él y Nye delinearon es una descripción injusta del modelo de Morgenthau. En los términos de la discusión actual, el tipo ideal esquemático presentado por Keohane y Nye en 1977 (que reconocidamente no caracteriza totalmente a la tradición realista) resulta no obstante útil.
 3. Keohane y Nye, op.cit., pag. 23-24.
 4. J.N. Rosenau, The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs, London: Frances Pinter Publishers, 1980, pag. 40-43.
 5. Keohane y Nye, op.cit., pag. 11-19 y 26-27.
 6. Ibid., pag. 30-32.
 7. Ibid., pag. 30-31.
 8. Ibid., pag. 31.
 9. Ibid., pag. 37.
 10. Ibid., pag. 18, 19 y 53.
 11. S.D. Krasner, op.cit. 1985.
 12. Aún en los casos de regímenes económicos, los argumentos de Krasner están sujetos a excepciones empíricas relevantes, que los debilitan. Por ejemplo, está claro que la confrontación económica multilateral más importante de la Argentina es dentro del GATT, donde el Estado argentino exige *más*, y no menos liberalismo. Sus quejas por los subsidios europeos a la agricultura y a las exportaciones agro-industriales son históricas: esta no es una novedad introducida por el gobierno de Menem sino que ha sido una demanda argentina desde que el GATT existe, y antes de su existencia también, en tanto el gobierno argentino protestó fuertemente contra las preferencias imperiales británicas durante la década del '30. En este caso, son los Estados industrializados europeos los que se oponen a la liberalización y apoyan una distribución autoritaria de recursos.
 13. Keohane y Nye, op.cit., pag. 9.

14. J.N. Rosenau, op.cit., 1980, capítulo 1.

15. Ibid., pag. 18-19. Por otra parte, es interesante observar que James N. Rosenau desarrolló algunas ideas complementarias sobre la interdependencia que tienden a reforzar lo que, desde la perspectiva de un Estado periférico, es la falacia de la ineffectividad de las vinculaciones de cuestiones bajo condiciones de interdependencia compleja. Según ese autor, los "asuntos interdependientes" poseen algunas características salientes que los hacen diferentes de los asuntos típicos de la política exterior, entre las que pueden incluirse su complejidad y carácter técnico, la necesidad de participación de actores no gubernamentales en su administración y, como consecuencia de la combinación de estos dos factores, una fragmentación del proceso decisorio por el cual estos asuntos dejan de ser manejados por jefes de Estado y primeros ministros (a través de sus ministerios de relaciones exteriores y de defensa), y dejan de estar basados en electorados masivos. Según Rosenau, estos altos funcionarios "carecen del tiempo y del conocimiento experto necesarios para dominar totalmente estas temáticas, y normalmente carecen de la fuerza política necesaria para resistirse, y mucho menos rechazar, las presiones de las clientelas especiales que buscan servirse de estos asuntos". De tal modo, el rol del experto crece significativamente en el caso de los "asuntos interdependientes", aún en comparación con los asuntos militares, en los que siempre fueron importantes. Supuestamente, esto le quita una medida de poder a los Estados de las grandes potencias, re canalizando este poder hacia los expertos y las clientelas especiales.

Estas reflexiones de Rosenau resultan paradójicas cuando las asociamos a lo que en el Capítulo 4 del libro que el lector tiene entre sus manos describimos como el "síndrome de irrelevancia de la racionalidad". Por cierto, bajo condiciones de irrelevancia de la racionalidad las clientelas especiales y los expertos frecuentemente han tenido la voz cantante en el proceso de toma de decisión frente a un país como la Argentina, aunque esto no haya sido precisamente para el beneficio de la Argentina. Ciertamente, las políticas hacia países que son relativamente irrelevantes para los intereses vitales de los Estados Unidos son el patrimonio de expertos dentro del departamento de Estado, como así también de *lobbies* especiales. El público general sabe muy poco sobre estos países, y los funcionarios más altos del gobierno norteamericano generalmente siguen el consejo de los elencos de expertos y las presiones de grupos de intereses especiales. En el caso particular de la Argentina, este fenómeno ha conducido a:

1. Mayor conflicto burocrático,
2. Un impacto mayor de las renillas personales y de factores idiosincráticos en el proceso decisorio,
3. Decisiones más arbitrarias,
4. Menos escrúpulos respecto de las consecuencias de la política adoptada, no sólo respecto de la Argentina sino también frente a los objetivos profesados por los Estados Unidos, y por consiguiente,
5. Una vulnerabilidad aún mayor y un menor poder de negociación de la Argentina, que es un país que en uno o dos de los capítulos de la historia de sus relaciones con los Estados Unidos estuvo sujeto a políticas norteamericanas salvajemente contradictorias, simplemente porque el costo de equivocarse en su política hacia la Argentina era muy bajo para los norteamericanos.

Resulta paradójal que el conjunto de circunstancias que supuestamente acompañan a los "asuntos interdependientes" y que según Rosenau profundizan la interdependencia (un fenómeno valorado positivamente por sus teóricos), sea en cierta medida análogo a las características del proceso decisorio hacia países que son relativamente irrelevantes para los intereses vitales de los Estados Unidos (y que sufren graves perjuicios como consecuencia). Además, en el caso de los países sujetos al síndrome estas circunstancias no aumentan sino que por el contrario disminuyen la interdependencia, para el serio detrimento de sus intereses y de su poder negociador. Por cierto, en la experiencia de países sometidos al "síndrome de irrelevancia de la racionalidad" en el proceso decisorio de los Estados Unidos, el predominio de expertos y de clientelas especiales no ha conducido a un mayor poder negociador, ni a nada bueno. Véase J.N. Rosenau, op.cit. pag. 43-45 y C. Escudé, op.cit. 1983, capítulo 4.

16. Keohane y Nye, op.cit., pag. 36.

17. El punto presentado por Waltz (y previamente por Karl Deutsch) cuando arguyó que la interdependencia económica internacional es más baja desde la Segunda Guerra Mundial que en la era anterior a la Primera Guerra Mundial (cuando los sectores externos de las economías de las grandes potencias eran comparativamente mayores), demuestra que incluso se puede cuestionar la suposición de que existe una creciente interdependencia entre los Estados del Primer Mundo. Véase K. Waltz, op.cit., 1979, pag. 145, y "The Myth of National Interdependence", en R. Maghroori y B Ramberg (comp.), Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate, Boulder CO: Westview Press, 1982.

18. R.O. Keohane, International Institutions and State Power, Boulder CO: Westview Press, 1989, pag. 9.

19. C. Díaz-Alejandro, Essays on the Economic History of the Argentine Republic, New Haven: Yale University Press, 1970, pag. 56; y UNCTAD, Commodity Yearbook 1987, tabla 1.28 ("All Merchandise Trade"), válida para 1985, combinada con cifras de población del Banco Mundial. La posición argentina continuó declinando después de 1985.

20. Caputo dijo ésto en varias ocasiones, incluyendo algunos programas televisivos que se dedicaron a la decisión de Menem de enviar naves al Golfo Pérsico.

21. No puede argüirse que esta política le fue forzada a Alfonsín por los militares, ya que la marina argentina estaba en contra del patrullaje belicoso mientras éste tenía lugar. En la Argentina, generalmente le resulta difícil a un gobierno civil imponerle a los militares una política belicosa, ya que éstos se oponen a ella para mostrar la magnitud de su prudencia profesional. No es demasiado riesgoso conjeturar que sólo un gobierno militar pudo haber conseguido que los militares obedezcan la orden de invadir las Malvinas.

22. La principal motivación de esta política fue geopolítica, no comercial. Esto se afirmó explícitamente en la Cámara de Diputados cuando el gobierno radical defendió el acuerdo para su ratificación, y fue luego confirmado por Alfonsín en una entrevista a la periodista María Oliva,

realizada para su tesis de Maestría de FLACSO, "Toma de Decisiones en Política Exterior sobre Malvinas durante el Gobierno de Alfonsín", FLACSO, Buenos Aires 1991. Esta entrevista fue firmada por el ex presidente.

23. Véase la ya citada tesis de maestría de María Oliva.

24. Keohane y Nye, op.cit., pag. 36.

25. Ibid., pag. 35.

26. Ibid., pag 55.

27. M. Oliva, op.cit., pag. 107.

28. Por ejemplo, después de rendirle pleitesía formal a los valores liberal democráticos, la declaración final de la reunión ministerial del Movimiento de los Países No Alineados de septiembre de 1991 afirmaba que el respeto a los derechos humanos, el pluralismo y la democracia no se podían exigir en la ausencia del desarrollo económico y de un orden mundial más equitativo. Una tal postura puede usarse fácilmente como una excusa para que dictadores de todos los pelajes cometan toda suerte de abusos. Esta fue la razón oficial por la que el gobierno argentino decidió abandonar el Movimiento poco después.

29. Un autor importante que sí comprende la lógica realista que en última instancia gobierna a las organizaciones internacionales es Stephen S. Krasner. Lamentablemente, sin embargo, las muchas fallas lógicas en que éste cae, que hemos analizado arriba y en capítulos previos, lo conducen a prescripciones perversas tanto para el Tercer Mundo como para los Estados industrializados.

30. Keohane y Nye, op.cit., pag. 57-58.

31. Para colmo, y agregando a la confusión, en la edición revisada de Power and Interdependence publicada en 1989, Keohane y Nye incluyeron un ensayo originalmente publicado en el número del otoño de 1985 de Foreign Affairs en el que arguyen que el progreso del multilateralismo (es decir, un concepto más amplio que la "organización internacional" genérica, pero que abarca a ésta) es claramente conveniente a los intereses de los Estados Unidos. Aunque quien esto escribe nada tiene que objetar a los argumentos desarrollados en "Two Cheers for Multilateralism", este artículo contradice agudamente algunos de los conceptos presentados en el texto principal del mismo libro de Keohane y Nye, y no hay ningún esfuerzo de parte de los autores para intentar explicar qué cambios o correcciones condujeron a estas nuevas ideas (o estados de ánimo).

32. R.O. Keohane, "The Demand for International Regimes", publicado primero en International Organization, Vol. 36, N° 2 (primavera de 1982), y luego en R.O. Keohane, International Institutions and State Power, Boulder CO: Westview Press, 1989; pag. 102.

33. R.O. Keohane, After Hegemony, pag. 316 de la edición de GEL.

-
34. R.O. Keohane, International Institutions and State Power, pag. 14.
35. H. Jaguaribe, "Dependencia y Autonomía en América Latina", en H. Jaguaribe et.al., La Dependencia Político-Económica de América Latina, México D.F.: Siglo XXI, 1974; pag. 64-66.
36. Declaraciones de prensa, 20 de octubre de 1986.
37. El primer título proviene de la traducción al inglés de H. Muñoz y J.S. Tulchin (comp.), Entre la Autonomía y la Subordinación: Política Exterior de los Países Latinoamericanos, Buenos Aires: GEL, 1984. El segundo título proviene de G. Drekonja-Kornat, "The Rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy", Latin American Research Review, Vol. XXI, N° 2, 1986.
38. J.S. Tulchin, Argentina and the United States: A Conflicted Relationship, Boston: Twayne Publishers, 1990; pag. 41. Mi énfasis. La transcripción corresponde a mi propia traducción de este pasaje del texto original en inglés, y no es el resultado de una imprecisión de su traducción al castellano, publicada por Planeta, Buenos Aires, en 1990.
39. Por otra parte, considerando el contenido de la cita, Tulchin, que es el principal historiador de las relaciones argentino-norteamericanas, sabe y reconoce que:
1. El proceso decisorio de la política exterior argentina no estaba determinado por Gran Bretaña (esto emerge claramente de numerosos estudios, incluyendo su propio libro).
 2. El acuerdo D'Abernon mencionado en la cita ni siquiera fue ratificado por la Argentina. Careció de impacto directo sobre la política y la economía argentina, excepto en tanto preparó el camino para el acuerdo Roca-Runciman de 1933, y el mismo Tulchin reconoce que "el argumento de que las provisiones del tratado referentes a los aranceles aduaneros y al tipo de cambio extendían o intensificaban el control británico, simplemente no responde a la verdad". Tulchin también reconoce que la Argentina no tenía por entonces una mejor opción, lo que significa que todas las otras opciones (que por cierto existían) eran peores desde la perspectiva del interés argentino. Ibid., pag. 55.
40. Ibid., capítulo 4.
41. Véase P.B. Goodwin, Jr., "Anglo-Argentine Commercial Relations: A Private Sector View, 1922-43", en Hispanic American Historical Review, Vol. 61, N° 1, febrero de 1981.
42. Keohane y Nye, op.cit., pag. 6.
43. Véase, por ejemplo, C. Escudé, El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología, Buenos Aires: Editorial Tesis/Instituto Di Tella, 1990.
44. Debe subrayarse que no aplico el término "desarrollista" a mi modelo de política exterior, y prefiero en su lugar "realismo periférico", porque tanto en la Argentina como en Brasil

"desarrollismo" es un término asociado a las políticas económicas de partidos políticos y presidentes específicos: Arturo Frondizi en la Argentina y Juscelino Kubitschek en Brasil. Una razón adicional para mi elección de "realismo periférico" es un bien merecido homenaje a Hans J. Morgenthau.