

## CAPITULO 1

### HACIA UNA CRITICA CIUDADANO-CENTRICA DE LA TEORIA ANGLO-AMERICANA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

#### **Introducción: La Argentina y la interacción entre la política exterior y el pensamiento sobre relaciones internacionales**

Hasta el advenimiento del gobierno de Menem en 1989, y desde 1889 (cuando tuvo lugar la primera Conferencia Pan Americana en Washington D.C.) la Argentina y los Estados Unidos tuvieron relaciones que, con pocas excepciones, fueron menos que amistosas y llegaron con frecuencia a ser bastante tensas. La Argentina sistemáticamente antagonizó con los Estados Unidos en foros diplomáticos, rechazó la Doctrina Monroe, fue neutral durante ambas guerras mundiales, fue campeona de la causa de la "Tercera Posición" después de 1945, y posteriormente se hizo miembro del Movimiento de los Países No Alineados. Concomitantemente, bajo gobiernos sucesivos (e independientemente del tipo de régimen interno) el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación, rehusó ratificar el Tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina, invirtió sus escasos recursos en el enriquecimiento de uranio, y ya bajo el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989) se involucró en una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor 2. Por otra parte, hasta 1979 las relaciones con Brasil, que incluyeron una carrera nuclear, fueron bastante tensas, a la vez que casi se desencadenó una guerra contra Chile en 1978. Más aún, en 1982 la Argentina invadió las Islas Malvinas, que estaban bajo dominio británico desde 1833: al hacerlo, el Estado argentino se encontró en una guerra perdedora contra el Reino Unido el la cual, como era de esperar, los Estados

Unidos se alinearon a los últimos.<sup>1</sup>

Este historial de confrontaciones no tenía (ni tiene) precedentes en América latina, y fue el producto de varios factores que se retroalimentaron mutuamente, entre ellos:

1. La pasada prosperidad argentina (desde aproximadamente 1880 hasta 1942), que había generado expectativas en el país de un futuro *status* de potencia mundial. Esta prosperidad fue el producto de un desarrollo dependiente vinculado simbióticamente a la economía británica, pero que en ningún modo era dependiente de los Estados Unidos (hasta la Segunda Guerra Mundial).<sup>2</sup>

2. El aislamiento geográfico argentino, que hizo posible la proliferación de ideas exageradas respecto del desarrollo y el poder argentinos.

3. El contenido del sistema educativo argentino, que alentó percepciones exageradas sobre el esplendor argentino y sus posibilidades futuras.<sup>3</sup>

4. Por último (pero no por ello menos importante) una ideología ecléctica respecto de las relaciones internacionales, que recibió influencias de varias corrientes de pensamiento, entre ellas:

a. Teorías geopolíticas alemanas, que datan de antes de la Segunda Guerra Mundial.

b. El paradigma realista, que está obsesionado con la guerra y con la problemática de la "seguridad nacional", y del que fueron precursores Hans Morgenthau, Kenneth Waltz y otros, básicamente en los Estados Unidos después de 1945.

c. La literatura latinoamericana sobre la "dependencia", cuyos precursores fueron Dos Santos, Cardoso, Faletto y otros, y que condujo a alentar políticas exteriores "independientes" que "quebraran" los lazos de dependencia.

d. El modelo de interdependencia compleja creado por Keohane y Nye, que condujo a la creencia de que la capacidad del Occidente industrializado (especialmente los Estados Unidos) para imponer sus deseos sobre el Tercer Mundo había disminuido significativamente, dotando de tal modo a los Estados del "Sur" con una mayor capacidad de negociación y "margen de maniobra".

Es innecesario aclarar que una lectura sofisticada del cuerpo bibliográfico de cualquiera de las corrientes de pensamiento teórico mencionadas arriba probablemente hubiera conducido a políticas exteriores menos confrontativas (y contraproducentes) que las adoptadas por sucesivos gobiernos argentinos hasta el advenimiento de Menem. Por otra parte, también está claro que el conjunto de tradiciones teóricas arriba mencionado no agotaba la bibliografía disponible. Por ejemplo, de haber tenido inclinaciones diferentes desde un principio, los dirigentes argentinos podrían haberse inspirado en los argumentos atenienses del diálogo meliano de Tucídides, o si de bibliografía más reciente se trata, en la obra de Richard Rosecrance sobre los Estados comerciales. La elección de la bibliografía que inspiró a políticos, a militares, y a sus asesores (generalmente más intelectualizados) estuvo sin dudas condicionada por los otros factores mencionados arriba (puntos uno a tres).

No obstante, es justo decir que había disponibles importantes cuerpos de bibliografía que eran ideológicamente funcionales para las inclinaciones de los dirigentes argentinos. La teoría de las relaciones internacionales raramente ha sido desarrollada desde la perspectiva del débil, sino más bien desde la del fuerte. Por otra parte, y quizá paradójicamente, cuando --como en el caso de la tradición latinoamericana de la "dependencia"-- la teoría se ha centrado en el predicamento del débil, su principal consecuencia normativa ha sido la de alentar rebeliones ineficaces contra el dominio del

débil de parte del poderoso, las que generalmente tuvieron consecuencias adversas para el desarrollo y el bienestar de estos países y sus gentes.

Por otra parte, el tema central de la mayor parte de la teoría de centro-periferia, incluyendo el enfoque Prebisch-CEPAL, la obra de Johannes Galtung y la de Immanuel Wallerstein, no ha sido estrictamente la política exterior. Más aún, en la medida en que este cuerpo de pensamiento se convirtió en normativo, se restringió al análisis de la política económica y tendió a alentar la sustitución de importaciones y la autarquía: en otras palabras, sus efectos convergieron con los de la teoría de la dependencia. La disciplina carece de un estudio normativo sobre las relaciones internacionales que intente esclarecer cuales son las *políticas exteriores* más funcionales para el *crecimiento y desarrollo* de un país periférico, y ésto es, básicamente, lo que se intenta en este libro.

La necesidad de un enfoque "desarrollista" al estudio de las relaciones internacionales y la política exterior se volvió cada vez más clara en la Argentina, sin embargo, a medida que el fracaso y las consecuencias contraproducentes de políticas inspiradas por objetivos vinculados al prestigio y al poder político-militar se hicieron dramáticamente claras. Para algunos pequeños círculos intelectuales, ésto se esclareció cuando, hacia fines de la década de 1970, se hizo pública una masa de documentos de archivo norteamericanos y británicos, y posibilitó una suerte de cuantificación de las pérdidas económicas que habían sido generadas por el desafío argentino de la hegemonía norteamericana, y el conocimiento preciso de las consecuencias devastadoras del boicot económico y la desestabilización política de la Argentina de parte de los Estados Unidos entre 1942 y 1949.<sup>4</sup>

No obstante, ésto no alcanzó para convencer a un público más amplio, ni para influir sobre la política exterior. La guerra de las Malvinas de 1982, sin embargo, proveyó argumentos más dramáticos y menos eruditos para ilustrar la necesidad dar un nuevo perfil a la política exterior

argentina, y para intentar llenar el vacío intelectual existente respecto de un enfoque normativo del estudio de las relaciones interestatales, inspirado básicamente en la necesidad del desarrollo económico. Los costos de la guerra en términos de desarrollo, que nunca fueron medidos con precisión, fueron gigantescos: obstaculizó las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea, alienó inversiones, contribuyó a elevar el índice de riesgo-país a niveles astronómicos, etc. Un debate intelectual intenso se desarrolló como consecuencia, basado principalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO/Buenos Aires.<sup>5</sup>

Sin embargo, el tiempo aún no había madurado para el impacto de las nuevas ideas sobre la política. El gobierno de Alfonsín, que enfrentó la difícil tarea de la transición de la Argentina a la democracia, limitó sus innovaciones en política exterior a las relaciones con Brasil y Chile. Este era por cierto un paso muy importante hacia adelante, pero las políticas argentinas en el ámbito de las salvaguardias nucleares y el desarrollo misilístico permanecieron inalteradas, a la vez que la administración de Alfonsín rehusó reestablecer relaciones con el Reino Unido y puso en práctica una política agresiva contra Gran Bretaña en el Atlántico Sur, permaneciendo esencialmente anti-occidental en términos del perfil de los votos argentinos en foros intergubernamentales. Esta política exterior se quedaba muy atrás de las expectativas de quienes abogaban por una política exterior inspirada en la necesidad del crecimiento y el desarrollo económico, pero éstos eran aún una minoría. Nadie dudaba que la Argentina debía desarrollarse, pero a pocos se les ocurría que la política exterior debía ser un instrumento más para el logro de este fin esencial.

La novedad crucial que cambió radicalmente esta situación probablemente haya sido la hiperinflación sufrida por la Argentina en 1989 y 1990. La hiperinflación --un problema económico-- hizo a las dirigencias y al público argentino en general aún más concientes de sus bolsillos de lo

que suelen (universalmente) ser. La hiperinflación significó el derrumbe del gobierno de Alfonsín, que debió renunciar meses antes de la terminación de su mandato, cediendo su lugar al presidente electo. La hiperinflación devolvió el sentido común al país, tanto económicamente como con respecto a la política exterior: obsesionó con la necesidad de estabilidad monetaria y de una política exterior que fuera funcional para los objetivos económicos del Estado, a las dirigencias y al ciudadano común por igual. No es casualidad que el primer canciller del presidente Menem, Domingo Cavallo, haya sido un economista, y que cuando éste se hizo cargo del ministerio de economía el nuevo canciller, Guido Di Tella, también haya sido un economista.

Bajo las gestiones de Cavallo y Di Tella el perfil de la política exterior argentina cambió dramáticamente. El Estado argentino se alineó explícitamente con los Estados Unidos, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió completamente el perfil de sus votos en foros intergubernamentales, adoptando una política claramente pro-occidental. Reestableció relaciones cooperativas e incluso amistosas con el Reino Unido. Desactivó el proyecto Cóndor 2, ratificó el tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina, y firmó un acuerdo tripartito de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Por lo demás, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile e integración económica con Brasil.

Llegada esta instancia, en la Argentina se había producido cierto desarrollo teórico local en materia de relaciones internacionales, y ya estaba disponible una justificación intelectual inspirada en la necesidad de que la política exterior esté al servicio del desarrollo económico, a la vez que la oposición a las nuevas políticas también había pulido su arsenal conceptual, en lo que constituye un debate cada vez más intenso y vigoroso sobre la política exterior argentina<sup>6</sup>. Los éxitos electorales

sostenidos del gobierno, por otra parte, sugerían que el electorado en general aprobaba tanto la nueva política económica como su complemento en materia de política exterior.

El que sigue es un libro teórico, de polémica académica, con una dimensión normativa y otra explicativa. Intenta articular la racionalidad que inspira a las políticas exteriores argentinas del primer gobierno de Menem. No lo hace en un vacío, sin embargo, sino que intenta ubicar este nuevo cuerpo de pensamiento en la tradición de la teoría de las relaciones internacionales. No discute contra los opositores internos de la nueva política exterior argentina, sino que intenta demostrar porqué la literatura teórica existente, que fue acuñada principalmente en los Estados Unidos y otros países angloparlantes, es insuficiente desde la perspectiva de los países periféricos. Intenta desarrollar una teoría de las relaciones internacionales enfocada en el predicamento de Estados que son débiles y vulnerables. Observa al sistema interestatal no desde la perspectiva del poderoso, sino desde la del impotente. Pero observa al mismo sistema interestatal al que Morgenthau, Waltz, Bull, Keohane, Nye, Krasner y tantos otros han observado desde una perspectiva "central", y al hacerlo intentará identificar falacias que son más evidentes cuando uno mira al mundo desde la periferia, pero que no obstante afectan a las estructuras lógicas de las principales teorías de relaciones internacionales (acuñadas desde y para el "centro").

Sin embargo, el lector debe estar advertido de que este intento de ubicar las bases teóricas de las políticas exteriores de la Argentina en el contexto de la discusión sobre la teoría de las relaciones internacionales acuñada principalmente en el mundo anglo-americano, no pretende ser un repaso general de toda la bibliografía. Por el contrario, llevará a cabo un análisis en profundidad de un selecto pero diverso grupo de teóricos influyentes tales como Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Hedley Bull, Stephen Krasner, Robert Gilpin, Robert Keohane y Joseph Nye, para discutir de qué

modo una perspectiva periférica convalida o invalida los conceptos desarrollados en sus obras.

### **La importación acrítica al Tercer Mundo de la teoría anglo-americana de relaciones internacionales**

En un artículo publicado por primera vez en 1977, Stanley Hoffmann llamaba a las relaciones internacionales "una ciencia social (norte)americana"<sup>7</sup>. Similarmente, en 1981 Robert Gilpin escribió sobre "el sesgo occidental en el estudio de nuestras relaciones internacionales"<sup>8</sup>. En mi modesta opinión, sus diagnósticos respecto de los orígenes nacionales de la disciplina como campo de investigación científico-social, y las causas del rol predominante de la academia norteamericana en su desarrollo, dan plenamente en el blanco. Lo que Hoffmann, Gilpin y otros no percibieron, no obstante, es que más allá de cuan comprensibles sean las *causas* de este fenómeno, la importación acrítica al Tercer Mundo de teorías de relaciones internacionales acuñadas principalmente en los Estados Unidos puede causar (y probablemente haya causado) mucho daño. Esta no es una expresión de nacionalismo ingenuo, anti-norteamericanismo o anti-imperialismo: existe un considerable cuerpo de evidencia que sugiere que el etnocentrismo de la teoría de relaciones internacionales acuñada principalmente en los Estados Unidos con frecuencia a conducido a gobiernos del Tercer Mundo por caminos equivocados (y lo mismo puede decirse, para el pasado, sobre la bibliografía geopolítica de origen alemán).

Que las teorías de relaciones internacionales acuñadas en el mundo anglo-americano sean etnocéntricas es casi inevitable. Hoffmann mismo reconoció que cuando el campo se desarrolló como una disciplina científico-social positivista, se tenía la sensación que estudiar la política exterior de los Estados Unidos era el equivalente de estudiar el sistema interestatal, y que el estudio

de este último sólo podía conducir al estudio del papel norteamericano en el mismo. Hoffmann percibió correctamente que los franceses y los británicos estaban menos inclinados al desarrollo de una tal ciencia social, en la que los protagonismos de sus Estados y naciones sería relativamente menor. Sus países carecían del poder de moldear los acontecimientos mundiales. Por lo tanto, sus élites políticas se obsesionaron con lo que ocurría en sus propios países, y era probable que sus intelectuales tuvieran menos motivaciones que sus pares norteamericanos para contribuir al desarrollo de este nuevo campo<sup>9</sup>.

Desde el momento de la publicación del artículo de Hoffmann hasta ahora, algunos académicos provenientes de otros países se han incorporado a la tribu de teóricos dedicados al campo de las relaciones internacionales. Uno de los casos más prominentes, Hedley Bull, será discutido y analizado en este libro. No obstante, el campo sigue siendo esencialmente anglo-americano y etnocéntrico como tal. Esta característica probablemente se mantendría si agregáramos obras francesas, alemanas o japonesas, en tanto sería improbable que este cuerpo ampliado de bibliografía pudiera evitar los sesgos naturales que emergen de una visión del sistema interestatal de una perspectiva que es la del "centro" del poder mundial.

Independientemente de que este fenómeno sea esperable y comprensible, una consecuencia lateral del mismo es que élites políticas e intelectuales poco sofisticadas (y/o poco honestas) del Tercer Mundo se han visto tentadas a sacar conclusiones de los teóricos anglo-americanos para sus propias políticas exteriores, sin un examen crítico del tema crucial de si los presupuestos de estas teorías están o no adaptados a las circunstancias locales.

Por cierto, en el Tercer Mundo la teoría de las relaciones internacionales frecuentemente ha sido más una ideología usada para justificar políticas exteriores que servían a estrechos intereses

sectoriales, que una búsqueda empírica honesta para comprender el funcionamiento del sistema interestatal y, a partir de allí, intentar llegar a algunos corolarios normativos sólidos respecto del diseño de una política exterior concebida para servir los intereses de los ciudadanos. Aunque este puede ser el caso en todas partes, incluido Washington D.C., la diferencia significativa radica en la ausencia, en el Tercer Mundo, de una teoría basada en las circunstancias locales (como por ejemplo la ausencia relativa de poder, y las consecuencias de esta *impotencia* para la estrategia y la táctica de la política exterior). Esta carencia facilita el trámite de mal usar la teoría anglo-americana a estadistas locales y sus asesores. De tal modo, la importación acrítica de las teorías anglo-americanas se yuxtapone a este vacío, y es esta combinación lo que es potencialmente dañino.

Lo dicho es cierto tanto respecto de teorías basadas en presupuestos "realistas" como respecto de aquellas que se basan en premisas "interdependentistas" e "institucionalistas" (o "liberales"). Como se verá en los capítulos que siguen, las teorías realistas han contribuido a justificar políticas exteriores agresivas del Tercer Mundo que han hecho daño no sólo a la comunidad interestatal sino también a los mismos países que las pusieron en práctica. Y las teorías interdependentistas e institucionalistas (o "liberales") han contribuido a una sobrestimación de los costos para el mundo industrializado de las políticas confrontativas de algunos Estados del Tercer Mundo, y por lo tanto a una sobrestimación del "margen de maniobra" de dichos Estados. Es ciertamente una paradoja que las erróneas percepciones generadas por *ambos* paradigmas hayn contribuido a conducir a algunos países del Tercer Mundo a poner en práctica políticas más agresivas.

Como ya se ha sugerido, ésto ha sido facilitado por el hecho de que una teoría de las relaciones internacionales centrada en la debilidad y vulnerabilidad de los países periféricos, y que

por lo tanto intente establecer cuales son los costos de las políticas confrontativas de los Estados débiles, nunca haya sido desarrollada. Por cierto, Hoffmann recuerda que Tucídides decía que mientras "los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben", pero nos recuerda que, no obstante, los fuertes no siempre han tenido éxito en conseguir que los débiles hagan lo que "deben"<sup>10</sup>. Hoffmann sin duda tiene razón, pero su puntualización omite el hecho igualmente relevante de que, con frecuencia, los costos para los débiles de *no* hacer lo que "deben" (es decir, los costos de desafiar a los fuertes) son mayor que los costos del consentimiento. Una teoría que intente medir los costos, para los débiles, de desafiar al orden interestatal, no sólo mejoraría nuestra comprensión del funcionamiento del sistema interestatal sino que también tendría la consecuencia práctica de dificultarle a los gobernantes de Estados débiles pero confrontativos, la justificación de políticas confrontativas que son muy costosas para sus propias poblaciones (aunque resulten funcionales para las ambiciones de las élites dominantes). En muchos casos ésto no haría una diferencia, pero habría otros casos en los que la ausencia de una justificación ideológica sofisticada podría significar la crucial diferencia entre la moderación y el aventurerismo, para beneficio tanto de la población local como de la comunidad interestatal.

Sin embargo, pareciera existir una actitud pudorosa respecto de la posibilidad de exponer crudamente las limitaciones impuestas a las políticas exteriores de los Estados por su propia vulnerabilidad y debilidad. Pocos negarían la validez de la substancia del diálogo meliano de Tucídides, pero están muy lejos de endosar la opinión del ateniense con el sincero cinismo con que escribía el historiador griego. Es casi como si los estados fueran "personas"<sup>11</sup> a quienes debemos evitar ofender (y ciertamente, como se sabe, el concepto de "personalidad del Estado" forma parte de la tradición del campo del derecho internacional). Existe una evidente reluctancia de parte no sólo de

diplomáticos sino también de teóricos a reconocer la desigualdad de los Estados. Por ejemplo, Kenneth N Waltz dice: "Formalmente, cada (Estado) es igual a todos los demás. Ninguno tiene el derecho de mandar; ninguno tiene la obligación de obedecer". Y desde una perspectiva teórica muy diferente, un académico "liberal" como Robert O. Keohane endosa la afirmación de Waltz<sup>12</sup>.

Sin embargo, esta afirmación de Waltz no es totalmente cierta. Regresaré a ella y a la brillante pero falaz construcción de Waltz en el Capítulo 3. Por ahora, basta con decir que la igualdad jurídica de los Estados era una ficción jurídica hasta la firma y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. Desde ese entonces, no es siquiera una ficción, ya que la creación de un Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes dotados de poder de veto establece (para cuestiones de seguridad) el principio de la *desigualdad* jurídica de los Estados. Más aún, el Capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas *formalmente* otorga autoridad de intervención al oligopólico Consejo de Seguridad. El mismo principio se extiende a regímenes interestatales tales como el Tratado de No Proliferación Nuclear, que establece *jurídicamente* que algunos Estados tienen derecho a tener armas nucleares mientras otros no lo tienen. Los asuntos gobernados por regímenes tales son pocos en número, pero excepcionalmente relevantes en su substancia. Los Estados no son formalmente iguales. Ciertamente, informalmente son aún menos iguales, pero decir que ninguno está autorizado a mandar y ninguno está obligado a obedecer es una falsedad. Las estipulaciones del Capítulo 7 de la Carta no fueron puestas en práctica, en su mayor parte, durante la Guerra Fría, pero *formalmente* han estado en vigencia desde 1945, y con el fin de la Guerra Fría han adquirido relevancia práctica.

Pueden existir muy buenos motivos políticos para no subrayar esta desigualdad formal que para muchos en el Tercer Mundo es un hecho desafortunado y "deshonroso". Pero si ésta es la razón

por la que se dicen falsedades o se omiten verdades, entonces no pretendamos que ésta es una ciencia, sino una extensión erudita de la diplomacia. El punto no carece de relevancia, ya que esta omisión de parte de la mayor parte de los teóricos anglo-americanos de relaciones internacionales es una entre varias otras omisiones y fallas lógicas que se estudiarán más adelante, todas las cuales convergen en la percepción de que los Estados del Tercer Mundo poseen un margen de maniobra mayor que el que realmente tienen. Esto no es bueno, aunque más no sea porque facilita la adopción, por parte de gobernantes del Tercer Mundo, de políticas exteriores que a veces son extremadamente costosas para sus poblaciones y peligrosas para el mundo.

En alguna medida, por supuesto, algunos gobiernos de Estados débiles tienden a ser insensibles a los costos externos (especialmente a costos relacionados con el bienestar de su propia población) porque tienden a ser menos demócrata-liberales que muchos Estados fuertes. Esto funciona de dos maneras:

1. En algunos casos sus gobiernos simplemente tienden a ser menos sensibles a sus poblaciones y menos vulnerables a la opinión pública debido a las características del régimen político y de la estructura social local.
2. En otros, la llave para la comprensión de una política exterior que parece ser indiferente a los costos que acarrea para la población yace no tanto en la ausencia de una vulnerabilidad del gobierno respecto de la opinión pública, como en el hecho de que una cultura localmente hegemónica (que en tales casos frecuentemente tenderá a ser nacionalista, anti-liberal e incluso militarista) hace posible la adopción de una política costosa, e incluso puede hacerla popular domésticamente, a pesar de sus costos externos.

En otras palabras, para comprender algunas políticas exteriores desestabilizadoras relevantes

que generalmente pillan a los académicos y a los decisores gubernamentales desprevenidos (porque se ponen de práctica *a pesar* de supuestos "límites sistémicos" que en teoría reducen la probabilidad de una política tal), uno debe explorar lo que Robert W. Cox ha llamado el "complejo Estado-sociedad civil"<sup>13</sup>, que es la verdadera unidad de nivel de país involucrada en las relaciones inter-"nacionales". Esto es cierto tanto respecto del centro como de la periferia, pero es quizá más evidente desde una perspectiva periférica, ya que políticas exteriores excéntricas que con frecuencia son extremadamente costosas para los ciudadanos o sujetos del Estado que las implementa son allí más frecuentes. El fracaso en reconocer la relevancia del concepto de Cox, y la consecuente adopción de un modelo simplificado del "Estado-como-actor", es en mi opinión una de varias fallas básicas en la corriente central de la teoría de las relaciones internacionales.

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

1. a veces buscan primariamente poder (y/o "seguridad") en el sistema interestatal,
2. a veces lo que buscan primariamente es consolidar sus estructuras de poder internas, y utilizan la política exterior con este fin,
3. a veces tienen como objetivo primordial asegurar el bienestar ciudadano, y usan la política exterior para apuntalar este objetivo,
4. a veces usan la política exterior con fines ideológicos y/o religiosos, y
5. con frecuencia fluctúan entre estos objetivos alternativos y extremos, en un complejo proceso de toma de decisiones que está condicionado por muchos factores<sup>14</sup>.

Es una imprecisión conceptual porque no son verdaderamente los *Estados* que buscan poder (esta es una dimensión más de la falacia antropomorfa que será tratada en el Capítulo 2), sino ciertas *élites*. Las élites buscan poder tanto en el orden interno como en el sistema interestatal, y a veces logran imponer esta búsqueda sobre los Estados y las sociedades que dominan parcialmente, mientras que en otras instancias la sociedad civil logra imponer límites a la búsqueda de poder de una élite, y las políticas del Estado (incluyendo sus políticas exteriores) se orientan más hacia el bienestar. Aquí se vuelve claro una vez más el hecho de que la unidad de análisis más apropiada es el complejo Estado-sociedad civil. Los Estados tienen diversos tipos de relaciones con sus respectivas sociedades, y las élites que controlan a los Estados tienen diversos grados de control sobre esos Estados.

El tema de los fines alternativos que las élites pueden empíricamente perseguir a través del Estado al que controlan parcialmente merece un desarrollo mayor, en tanto puede esbozarse una clasificación cruda que nos puede resguardar contra las sobresimplificaciones falaces. Empíricamente, las élites dominantes persiguen o han perseguido uno o más de los siguientes fines alternativos y/o complementarios:

1. Poder político-militar crudo, ya sea

- a. en términos relativos frente a otros Estados, a los efectos de su "seguridad" y/o su hegemonía, o

- b. para la consolidación de una estructura de poder interno;

2. Riqueza, ya sea

- a. como medio para un mayor poder estatal, eventualmente convertible en poder político-militar,

- b. para servir a intereses privados dominantes, o
- c. para generar bienestar ciudadano, y/o

3. Objetivos ideológicos o religiosos (que en el Occidente contemporáneo generalmente están subordinados a la búsqueda de poder/seguridad y/o riqueza, pero que en el mismo Occidente eran una prioridad importante en tiempos de las Cruzadas y las guerras entre el catolicismo y el protestantismo, y en el día de hoy continúan siendo el objetivo principal para los fundamentalistas islámicos).

Más aún, la falaz premisa realista que supone que el objetivo principal del Estado genérico en el sistema interestatal es la búsqueda de poder (y/o "seguridad") es más grave para los Estados de la periferia que para las grandes potencias, ya que sus consecuencias normativas son más graves en la periferia (debido a los costos de una política de poder desde la relativa ausencia de poder). La premisa ideológica de que el objetivo primordial del Estado genérico es la búsqueda de poder/seguridad simplemente le hace el juego a élites hambrientas de poder, y es altamente funcional para muchos intereses establecidos. Por lo pronto, genera un estado de ánimo que tenderá a estar obsesionado con la seguridad. Por supuesto que puede argüirse que la seguridad frente a las agresiones potenciales de otros Estados es en alguna medida una dimensión del bienestar ciudadano, pero es evidente que la cantidad de "seguridad" que un Estado específico se procurará será mucho mayor si su objetivo primordial es la maximización de su poder en el sistema interestatal, que si su principal objetivo es el bienestar ciudadano.

Para esclarecer aún más el punto, consideremos el caso del programa nuclear de Corea del Norte. Algunos expertos de seguridad de los Estados Unidos le dijeron a este autor que desde un punto de vista norcoreano este programa es perfectamente "racional", porque es una "ficha de

negociación" que puede emplearse con países como los Estados Unidos para una amplia gama de asuntos, incluida por supuesto el de la no-intervención en sus asuntos internos. Esto puede ser cierto, pero un argumento de este tipo deja totalmente de lado el tema de quien es el *sujeto* al que sirve el Estado norcoreano. Si como probablemente es el caso, ese sujeto es la élite que detenta el poder, entonces el valor de esta "ficha de negociación", grande o pequeño, probablemente será mayor que si ese sujeto es la ciudadanía norcoreana (y la primera prioridad del Estado es, en consecuencia, el bienestar de la gente)<sup>15</sup>. Este es tanto más claramente el caso en tanto las presiones norteamericanas para desactivar el programa norcoreano de armas nucleares casi con seguridad generan vínculos temáticos que serán costosos en términos del desarrollo económico y bienestar ciudadano.

Por cierto, vale la pena subrayar que mientras los funcionarios norcoreanos perciben a su programa nuclear como una ficha de negociación, una idea tal jamás se cruzó por la cabeza de los funcionarios australianos. ¿Porqué? Debido a las diferencias entre ambos complejos de "Estado-sociedad civil", y a los objetivos estatales divergentes que estas diferencias generan. Un programa nuclear puede ser una ficha de negociación relativamente valiosa para Korea del Norte en tanto el bienestar ciudadano no es una prioridad importante para el Estado norcoreano, que está dominado por una élite de poder. Este es simplemente un hecho empírico. Pero alegar sin calificaciones que "es racional" o que "tiene sentido" que Korea del Norte (u otros Estados del Tercer Mundo) intente adquirir armas nucleares, significa presuponer que el bienestar ciudadano no es la principal prioridad de un Estado, sino que es el poder estatal lo que ocupa este lugar, aún a costa del bienestar ciudadano.

Más aún, esta premisa implícita no está clara en las mentes de los téóricos y analistas de seguridad que identifican un "conflicto de intereses" entre los Estados Unidos y Korea del Norte,

pero que dan por sentado que la prioridad de un Estado será maximizar su poder político-militar, y que por ello aducen que esta indeseable política norcoreana "tiene sentido".

De tal modo, indeseables premisas filosóficas se infiltran inadvertidamente en el análisis teórico, y en tanto estas premisas están opuestas a los presupuestos asociados a la democracia liberal y a una sensibilidad por el bienestar ciudadano, están contaminadas por un sesgo autoritario. El sacrificio del bienestar ciudadano se da inadvertidamente por supuesto. No se comprende siquiera remotamente que lo que "tiene sentido" cuando se da por supuesto este sacrificio, deja de "tener sentido" si el bienestar ciudadano reina supremo como prioridad del Estado. Tampoco se comprende que para poder decir que una política "tiene sentido" o es "racional", antes debe enunciarse explícitamente cual es el *sujeto* (ciudadanía, Estado, élite, etc.) al que se supone que esa política debe servir.

Debe señalarse que lo que se acaba de sostener (esto es, que a los efectos de determinar qué política "tiene sentido" o "es racional", es necesario definir al sujeto al que se supone que la política sirve) no es tan solo otra forma de decir que "algunos Estados están más sujetos a limitaciones domésticas que otros". Decir que Australia no desarrolla armas nucleares mientras Korea del Norte sí lo hace porque la primera está más sujeta a más "limitaciones" internas, significa presuponer que un Estado antropomorfo siempre ansía este tipo de poder, y está implícito en esta premisa que las exigencias domésticas para el bienestar ciudadano constituyen limitaciones indeseables en el camino hacia el poder de este Estado-monstruo. Este presupuesto es, debe reiterarse, de carácter autoritario, y simplemente no refleja la realidad empírica.

Por otra parte, y *ceteris paribus*, la diferencia entre la cantidad de "seguridad" (por ejemplos, armas nucleares) que un Estado adquirirá si su objetivo primordial es la búsqueda de poder, y la

cantidad que adquirirá si su prioridad es el bienestar ciudadano, será más borrosa y difícil de establecer en el caso de una potencia mundial, a la vez que resulta mucho mayor y más obvia en el caso de un Estado periférico que carece de amenazas externas claras y creíbles (lo que es el caso de muchos pero ciertamente no de todos los Estados periféricos). Por lo tanto, aunque podemos estar mirando al mismo sistema interestatal, la visión cambia significativamente cuando lo observamos desde una perspectiva periférica. Finalmente, es claramente falso sostener (como lo hacen Morgenthau y Waltz) que no tiene sentido teorizar sobre las relaciones interestatales de países que no son grandes potencias, aunque sólo sea porque muchos de los desafíos y desestabilizaciones enfrentados por el sistema interestatal del día de hoy provienen de la periferia (Irán, Irak, etc.). Por consiguiente, una teoría de las relaciones internacionales de los países periféricos es relevante y está faltando<sup>16</sup>.

Las de arriba son apenas algunas de las varias maneras en que premisas valorativas se infiltran inadvertidamente en un campo que pretende ser "científico" y avalorativo, y éste será un *leitmotiv* recurrente en este libro. Me concentraré en las falacias y premisas implícitas que distorsionan el análisis de las relaciones interestatales de los Estados periféricos a partir de la corriente central de la teoría, pero al hacer ésto estaré identificando defectos que afectan a la estructura lógica de las teorías mismas, aunque estos defectos puedan tener consecuencias más graves desde una perspectiva periférica que desde un punto de vista central.

### **Definiciones operacionales I**

Antes de entrar directamente en nuestra materia, es apropiado formular algunas definiciones (y distinciones) operacionales que nos ayudarán a evitar diversas trampas conceptuales. Se

presentarán dos conjuntos de definiciones operacionales. Por cierto, como lo señalara infructuosamente Walker Connor en 1972, "es muy dudoso que alguna otra disciplina esté más plagada por la utilización impropia de sus conceptos más importantes que las relaciones internacionales"<sup>17</sup>. Como se verá más adelante, es la opinión de quien esto escribe que esta confusión semántica conduce a la falacia teórica, y más aún, que esta confusión no es simplemente el producto de un uso descuidado de la terminología, como piensa Connor, sino que existe una cierta complicidad (muchas veces inconciente) de parte de muchos analistas, donsequiera que se encuentren, con los intereses de los Estados y de las élites que dominan a éstos.

Mi primer conjunto de definiciones es de importancia teórica y apunta a diferenciar la teoría que será desarrollada aquí de la corriente central de teoría "estado-céntrica" desarrollada en el mundo anglo-americano.

Por "nación" entenderemos una población humana relacionada con un territorio, y hasta cierto punto unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad común desarrollado. Para poder hablar propiamente de una "nación", las percepciones de un acervo compartido de raíces históricas deben ser más importantes que las divisiones internas de una sociedad<sup>18</sup>. Precisando, The International Relations Dictionary nos dice que: "una nación puede comprender parte de un Estado, coincidir con (el territorio de) un Estado o extenderse más allá de las fronteras de un Estado individual"<sup>19</sup>. Como ya lo ha señalado Walker Connor, en términos de esta definición la mayoría de los países no califican como "naciones"<sup>20</sup>.

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

a las convenciones del lenguaje.

Por "ciudadanía", "pueblo" o "gente" entenderemos la población legalmente residente de un país, sea o no el país en cuestión una verdadera "nación".

Por "Estado" entenderemos el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país. El "Estado" es un concepto jurídico que no debe ser confundido con una categoría antropológica como la "nación", ni con el también jurídico concepto de "ciudadanía" o su equivalente sociológico, "pueblo".<sup>21</sup>

Por "gobierno" entenderemos una administración transitoria del Estado.

Por "interés nacional" entenderemos los intereses a largo plazo de la *ciudadanía* de un país. Al emplear este concepto (que es usado por todos y en todas partes) estamos realizando una concesión al uso y a las convenciones, debido a que el más preciso concepto de "interés del país" resulta lingüísticamente torpe. Pero el concepto de "interés nacional" sería poco útil, excluyente y anti-liberal si se limitase al interés de una "nación", cuando en un mismo país habitan minorías que son ajenas a la "nación" tal como se la definió arriba. Es por ello que explícitamente aclaramos que al hablar de "interés nacional", nos estaremos refiriendo al interés de la ciudadanía. Por otra parte, debe reconocerse que este concepto es *empíricamente problemático pero teóricamente de una naturaleza estadística*. Lo que es bueno para el 90 por ciento de la población es *casi* inequívocamente del "interés nacional". Lo que es malo para el 90 por ciento de la población es inequívocamente contrario al interés nacional, aunque sea claramente de interés para el 10 por ciento restante. Entre estos extremos existen muchas situaciones ambiguas. Cuando un clivaje que se aproxima al 50 por ciento divide a la sociedad en una cuestión crucial, no existe tal cosa como el "interés nacional", y por lo tanto hay un potencial para la desorganización y/o la guerra civil.

Obviamente, la evaluación de lo que es "bueno" o "malo" para un sector específico de la población (y en qué medida es "bueno" o "malo") es en sí misma problemática, requiere una evaluación técnica, e implica juicios de valor.

Por "intereses del Estado" entenderemos los intereses de largo plazo del conjunto de instituciones que conforman al Estado.

Por los "intereses del gobierno" entenderemos los intereses de corto plazo de una administración, que por momentos pueden coincidir, pero también pueden divergir sustancialmente de los intereses de la ciudadanía, o aún de los intereses del mismo Estado (que se miden en un plazo más largo). Los intereses de un gobierno pueden ser auto-definidos en forma no problemática por el gobierno en cuestión, mientras que esta auto-definición es algo más problemática para los intereses del Estado, e inmensamente más problemática para el caso del interés "nacional".

Por "los intereses del estadista" entenderemos una gama aún más estrecha de intereses que no deben ser confundidos con los intereses del pueblo, de la ciudadanía, o del Estado, y que ni siquiera es necesariamente el equivalente de los intereses del gobierno.

Estas definiciones son de relevancia teórica porque para la corriente troncal de la teoría de relaciones internacionales el "Estado" y la "nación" (o para el caso el "Estado-nación") son conceptos no problemáticos que son usualmente confundidos con "gobierno", y a veces incluso con los intereses de un gobernante individual. Como intentaremos demostrar más adelante, esta confusión conceptual no es sólo teóricamente empobrecedora sino que es funcional a la legitimación de las élites dominantes en todas partes del mundo. Considerar estos conceptos como no problemáticos y emplearlos en forma no diferenciada nos lleva a confundir una racionalidad "ciudadano-céntrica" (es decir, una racionalidad política que es evaluada en términos de los efectos

de una decisión sobre los intereses de la ciudadanía de un Estado) con una racionalidad calculada en términos del impacto de una decisión o de un programa de gobierno sobre los intereses específicos de un gobierno, una élite o incluso un hombre de Estado individual (lo que llamaré racionalidades "estado-céntrica", "gobierno-céntrica", "élite-céntrica" y "estadista-céntrica"). Esta confusión<sup>22</sup> convierte a la teoría de relaciones internacionales en mera ideología, justo lo opuesto de lo que pretende ser. Como ya lo observara Walker Connor, sólo aproximadamente el 10% de los países de mundo son verdaderos "Estados-naciones", es decir, entidades políticas en las que una "nación" (definida en los términos de arriba) se aproxima en su distribución territorial a la jurisdicción administrada por un "Estado" (definido también en los términos de arriba)<sup>23</sup>. Sin embargo --y probablemente debido a que reconocer ésto es contrario a los intereses de las élites gobernantes de la mayor parte del planeta, y a que los especialistas en relaciones inter-"nacionales" dependen en gran medida de estas élites-- muy pocos autores han señalado estos hechos obvios. Por el contrario, se tiende a otorgar status de "Estado-nación" a cualquier Estado inter-"nacionalmente" reconocido, y de este modo el analista se pone del lado de la élite dominante, y permite que su campo se convierta en ideología<sup>24</sup>.

Indudablemente, a menudo es difícil evaluar empíricamente qué políticas son "ciudadano-céntricas" y cuáles están meramente centralizadas en un gobierno, una élite o un estadista en términos de los intereses que sirven. Sin embargo, reconocer esta dificultad agrega a nuestro entendimiento, mientras que olvidar (como tributo a esta dificultad) la diferencia conceptual entre una política "ciudadano-céntrica", y una que está calculada desde los intereses de una élite, un gobierno, o un gobernante en particular, inexorablemente confunde los intereses en juego y sacrifica la precisión conceptual<sup>25</sup>.

### **Un ejemplo de teoría estado-céntrica defectuosa**

Pero el problema con este tipo de estado-centrismo no se limita a su sesgo ideológico, sino al hecho de que la teoría explicatoria en que está basada también es defectuosa. Esto se comprueba claramente si hechamos un vistazo al análisis de teoría de juegos. Por ejemplo, uno de los más conocidos autores en este tipo de teorización, Arthur A. Stein, intenta construir una teoría de cooperación interestatal que se encuentra a mitad de camino entre las premisas realistas y las de la llamada teoría liberal.

Stein comprende claramente que en la teoría realista de las relaciones internacionales los Estados son concebidos como "actores racionales" y que son "tratados como individuos"<sup>26</sup>, pero no tiene objeciones a esta metodología. Por otra parte, la llamada teoría liberal difiere de la realista sólo en tanto incorpora el conflicto burocrático y actores no estatales al análisis de la teórico, pero también ignora el tema esencial de *quien* es el sujeto al que el Estado sirve. De tal manera, el "camino intermedio" de Stein mantiene esta falaz tradición estado-céntrica realista/liberal, y el autor constantemente se refiere a los Estados en términos de "naciones": "trato a las naciones como los actores más importantes y asumo que el foco adecuado de estudio son sus relaciones"<sup>27</sup>.

Stein comprende cabalmente que el análisis realista y el llamado análisis liberal pueden conducir a evaluaciones diferentes de los cálculos que subyacen a las elecciones de los "actores", en tanto (en alguna medida) estas concepciones contrapuestas se basan en premisas diferentes respecto de "la constelación de beneficios que condicionan el comportamiento de los Estados"<sup>28</sup>. Pero no comprende en absoluto que estos cálculos también varían en función de quien es el *sujeto* al que la política del Estado sirve. Este defecto priva de significado a gran parte de su análisis de teoría de

juegos, en tanto los intereses del Estado variarán según cuál sea el sujeto al que su política sirve<sup>29</sup>, como se vio claramente en el ejemplo norcoreano.

Por cierto, uno se pregunta qué es lo que significan los "dilemas" de teoría de juego de Stein, en tanto dejan totalmente de lado el tema crucial de quien es ese sujeto. Que estos dilemas están ideológicamente sesgados a la vez que son teóricamente defectuosos se vislumbra claramente a partir de algunas de las generalizaciones de Stein respecto del comportamiento estatal:

Los Estados y los individuos actúan conservadoramente y no arriesgan su supervivencia para obtener ganancias pequeñas. (...) Los Estados que están preocupados por garantizar su supervivencia en un mundo anárquico pueden evitar políticas con altas tasas de retorno esperable pero que también representan un riesgo demasiado alto de pérdida total. (...) Los únicos que aceptarán la apuesta son aquellos que poseen una reserva de activos suficiente como para que la posibilidad de pérdida sea tolerable<sup>30</sup>. Los Estados cuya supervivencia está asegurada pueden darse el lujo de pensar en el largo plazo y aceptar este riesgo. Aquellos con menos seguridad tendrán una tendencia a pensar en ganancias inmediatas, y evitarán riesgos.<sup>31</sup>

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

Stein de que "el grado de seguridad de un Estado y sus beneficios potenciales se combinan para definir su actitud hacia el riesgo"<sup>32</sup>. Un argumento similar podría usarse respecto de la invasión argentina de las Malvinas de 1982. En ambos casos, otros factores y otros cálculos estuvieron involucrados en las decisiones de los "actores", muy diferentes de los considerados en los simplificados modelos de teoría de juego de Stein, que toman al Estado como un concepto no problemático que es intercambiable con el de "nación".

Este defecto lógico y filosófico del tronco central de la teoría de las relaciones internacionales (identificado también por Richard K. Ashley<sup>33</sup>, aunque desde una perspectiva muy diferente a la obra actual) es de gran significación sustantiva. Por un lado, el diagnóstico de quien ésto escribe respecto del origen lógico de este defecto de la teoría troncal (que es distinto del diagnóstico de Ashley) es que dicho defecto emerge del hecho de que en ella "nación", "país", "gobierno", y "estadista" se agrupan como si fueran sinónimos en un modelo simplificado del Estado-como-actor (a la vez que la ciudadanía es raramente mencionada, cosa que como se verá en el Capítulo 2 no es una coincidencia). Mi solución a este problema (que tampoco es la de Ashley) es diferenciar los diversos *sujetos* que una política exterior puede servir, a través de una distinción conceptual entre racionalidades "ciudadano-céntricas", "estado-céntricas", "gobierno-céntricas", "élite-céntricas" o "estadista-céntricas".

Metodológicamente, éste es también un atajo para incorporar el relevante aporte de Cox respecto del hecho de que el verdadero actor de nivel país en los asuntos inter-"nacionales" es el complejo Estado-sociedad civil. Al distinguir la racionalidad "ciudadano-céntrica" de racionalidades alternativas, estamos introduciendo el complejo Estado-sociedad civil de una manera simplificada, en el nivel de *output* de la *política* del Estado (en lugar de hacerlo en el nivel operacionalmente más

difícil de las fuerzas sociales que le dan forma a un Estado, que sería el nivel de *input*). Un Estado que genera políticas ciudadano-céntricas obviamente será muy diferente de un Estado que genera políticas élite-céntricas o estadista-céntricas. Obviamente, las fuerzas sociales yacen en los orígenes de esta diferencia crucial entre estos tipos de Estados. Pero eso puede dejarse para la teoría sociológica y política, mientras que la teoría de las relaciones internacionales puede aprovechar este atajo metodológico y simplemente partir de un nivel de *output* de política estatal, en el que el sujeto a ser servido por el Estado está claramente definido. De tal modo se evita la falacia generada por la teoría Estado-céntrica, a pesar de que continuamos tratando con el modelo del Estado-como-actor.

Por otra parte, debe señalarse que no debemos confundir:

1. una *teoría* estado-céntrica (es decir, una teoría que cae en los defectos lógicos analizados arriba), con
2. una *racionalidad* estado-céntrica (es decir, una racionalidad política dirigida a servir los intereses de largo plazo del conjunto de instituciones que conforman un Estado).

Sin embargo, debido a que el Estado puede a veces ser objeto de apropiaciones estables y de largo plazo de parte de élites (casos claros son la antigua Unión Soviética y el México del P.R.I., entre muchos ejemplos posibles), los intereses del Estado no son necesariamente los del país y la ciudadanía, aunque a veces pueden coincidir.

Por otra parte, debe señalarse que en última instancia la *teoría* estado-céntrica conduce a los falaces antropomorfismos que serán tratados en el Capítulo 2, en tanto asume que el Estado es al sistema internacional lo que el individuo es al Estado. Esta analogía es esencialmente defectuosa, pero muy pocos autores están concientes de esta falacia. La "libertad" estatal y la libertad individual,

por ejemplo, están fundamentalmente en oposición la una con la otra, simplemente porque si el Estado va a tener plena "libertad" para maniobrar en el orden interestatal, entonces debe poder someter a su población a todos los sacrificios necesarios para alcanzar sus fines, imponiendo a veces brutales limitaciones a la libertad individual y a otros derechos civiles, que están ellos mismos subordinados a su razón-de-ser. En otras palabras:

Libertad estatal total = tiranía interna absoluta

Como veremos más adelante, teorías estado-céntricas como la de Stephen Krasner sufren, en este sentido, de defectos lógicos muy graves, e inadvertidamente llevan incorporadas premisas autoritarias.

### **La racionalidad estado-céntrica "benigna" frente a la "maligna"**

Por otra parte, la *clasificación de objetivos estatales (o más propiamente, de élite)* presentada anteriormente (poder/seguridad, riqueza, ideología/religión) puede combinarse con la *clasificación de racionalidades* en términos del sujeto servido por el Estado (ciudadanía, Estado, élite, etc.). Este cruce nos permite identificar dos tipos claramente distintos y significativos de racionalidad estado-céntrica.

Por cierto --y dejando de lado los objetivos ideológico/religiosos en aras de la simplificación-- una racionalidad estado-céntrica (es decir, una que primariamente busca servir los intereses de las instituciones que conforman al Estado y de las élites que lo dominan, y que por lo tanto subordina al menos en alguna medida al bienestar ciudadano) puede perseguir prioritariamente ya sea el poder y la seguridad político-militar, o la riqueza y el desarrollo económico. Debido a que la exitosa búsqueda de riqueza casi siempre tiene un efecto *spillover* o "derrame" sobre sectores

distintos de las élites que controlan al Estado, una política estado-céntrica que está orientada hacia la riqueza deberá tener una evaluación más positiva, desde un punto de vista ciudadano-céntrico, que una política estado-céntrica cuya principal meta esté en el ámbito político-militar. Por consiguiente, podemos distinguir entre:

1. "racionalidades estado-céntricas benignas", que sin ser estrictamente ciudadano-céntricas están orientadas principalmente hacia la generación de riqueza, y
2. "racionalidades estado-céntricas malignas", que están obsesionadas con el poder y la seguridad, y que en tanto amenazan con empobrecer a la población se alejan más de una racionalidad ciudadano-céntrica y de su énfasis sobre el bienestar.

Por supuesto, es innecesario repetir que la seguridad puede considerarse parte del bienestar ciudadano, y como un medio para este fin último. Sin embargo, las élites que están obsesionadas con la seguridad tienden a hacer de la acumulación del poder político-militar el objetivo último del estado, subordinando el bienestar ciudadano. No puede haber ninguna duda de que existe una diferencia fundamental (en términos de la proporción entre inversiones en seguridad e inversiones en desarrollo económico) entre las políticas ciudadano-céntricas de Australia y Canadá, y las políticas estado-céntricas de la Unión Soviética previa a su colapso. Del mismo modo, no puede haber ninguna duda de que existe una significativa diferencia entre las políticas estado-céntricas benignas de México y el estado-centrismo maligno de Irak o Corea del Norte: el anterior tiene un "efecto derrame" que beneficia a una ciudadanía más amplia, mientras que el último sólo empobrece a las poblaciones iraquí y norcoreana.

## **Definiciones operacionales II**

El segundo conjunto de definiciones operacionales que presentaré busca meramente clarificar el significado de algunos términos que serán utilizados a lo largo de esta discusión:

Por "Estados centrales" entenderemos los Estados de aquellos países cuyas economías participan significativamente en la generación de ciclos de expansión y contracción de la economía mundial, y cuyo predominio en el sistema interestatal les otorga un papel mayor en el establecimiento de las reglas escritas y no escritas de dicho sistema. En otras palabras, nuestra definición del "centro" implica un estándar compuesto, que combina lo político con lo económico, lo que reduce el conjunto de países "centrales" a un grupo muy pequeño, y amplía el grupo residual de los países de la "periferia".

Por "Estados periféricos" entenderemos los Estados de los países cuyas economías están, por el contrario, profundamente afectadas por dichos ciclos de expansión y contracción, sin participar significativamente en su gestación, y cuya posición en el sistema interestatal es tal que juegan un papel modesto en el establecimiento de las reglas escritas de dicho sistema, y ningún papel en el establecimiento de sus reglas no escritas. Por lo tanto, el concepto de "Estados periféricos" incluye a:

1. los Estados de todos los países subdesarrollados o en vías de desarrollo (es decir, todo el llamado Tercer Mundo), y
2. los Estados de muchos países desarrollados pequeños y medianos cuya vulnerabilidad económica sería grande si jugaran su juego político interestatal sin prestar demasiada atención a las limitaciones sistémicas.

Esto no significa decir que la teoría de realismo periférico cuyas bases intentaremos sentar aquí sea aplicable a todos los Estados periféricos tal como están definidos arriba. Por cierto,

aunque algunas de las conclusiones a las que llegaremos aquí serán aplicables a todos ellos, la mayoría será aplicable sólo a los Estados de países subdesarrollados, y algunas serán aplicables sólo a una categoría especial de países subdesarrollados que será definida más adelante: aquellos que resultan "relativamente irrelevantes para los intereses vitales de las grandes potencias". Por otra parte, el lector debe ser advertido que se requiere cierta flexibilidad para la aplicación del término "Estado periférico", en tanto la definición compuesta que aquí usamos implica la vigencia de diferentes grados de periferalidad, como también de casos que son claramente periféricos en algunas dimensiones y sin embargo centrales en otras. No obstante, países desarrollados como Australia y Nueva Zelanda son claramente periféricos en casi todas las dimensiones<sup>34</sup>.

Por "Tercer Mundo" entenderemos al conjunto de países subdesarrollados de la periferia. El uso de este término tan impreciso (que es a la vez residual y etnocéntrico) es básicamente una concesión a la convención, aunque a veces su uso resulta práctico.

Excepto cuando se diga explícitamente lo contrario, por "límites o condicionantes sistémicos" (*systemic constraints*) entenderemos aquellos condicionantes *externos* enfrentados por los Estados periféricos, en cuya generación dichos Estados han tenido un papel insignificante, si alguno. Para los fines de una teoría de las relaciones internacionales de los Estados periféricos no es necesario limitar los conceptos de "límites o condicionantes sistémicos" y de "sistema interestatal" (o inter-"nacional") exclusivamente a los fenómenos generados por el *sistema de relaciones* entre los Estados, como lo hace Kenneth Waltz (quien intenta desarrollar una analogía entre el sistema interestatal y el mercado, al que supone relativamente independiente de las unidades microeconómicas que interactúan en él).

El concepto de sistema, tal como es precisado por Waltz, supone la generación de fenómenos que son relativamente independientes de las acciones y los atributos de los Estados, sean éstos fuertes o débiles. Ante la ausencia de término más elegante, bautizaremos a esta categoría de fenómenos como "relacionales". Sin embargo, aunque en el transcurso de nuestra crítica de la teoría realista haremos alusión a este concepto, consideramos que el mismo es innecesario para una teoría de las relaciones internacionales de los Estados periféricos. En lo que a la periferia se refiere, no hay necesidad de desagregar los condicionantes o limitaciones externas que emergen *directamente* de los atributos y acciones de los Estados centrales, de aquellas limitaciones o condicionantes que emergen de los "fenómenos relacionales" que definen al sistema inter-"nacional" en la teoría de Waltz<sup>35</sup>. La existencia de límites o condicionantes sistémicos, por otra parte, no significa que un gobierno periférico no pueda adoptar políticas que desafíen a esos condicionantes o límites, sino tan sólo que una tal política de desafío probablemente resultará en un balance negativo de costos y beneficios para los intereses de largo plazo de su ciudadanía. Es interesante observar que el mismo concepto de "límites o condicionantes sistémicos" lleva juicios de valor inevitablemente incorporados. Los condicionantes o límites sistémicos que afectan a la política "A" frecuentemente serán diferentes según evaluemos a esa política en términos ciudadano-céntricos, o en términos élite y/o gobierno-céntricos.

### **El contenido de este estudio**

El Capítulo 2 explorará algunos de los mecanismos lingüísticos a través de los cuales, inadvertidamente, la teoría y el discurso de las relaciones internacionales han incorporado premisas

valorativas en su estructura lógica, con consecuencias que afectan tanto a sus dimensiones normativas como explicativas. Un punto principal que se derivará de esta discusión es el hecho de que, dado que es imposible evitar que las premisas valorativas se infiltren en el discurso y la teoría de las relaciones internacionales, el campo se beneficiará si los teóricos explicitan abiertamente sus premisas filosóficas y normativas.

El Capítulo 3 avanzará hacia el análisis de las insuficiencias del realismo "clásico" y "estructural" (o sea del "realismo" y el "neorealismo"), frente a las realidades y circunstancias enfrentadas por los Estados de la periferia. A su vez, el Capítulo 4 estará dedicado al desarrollo de algunas consecuencias normativas del análisis desarrollado en el Capítulo 3. Aquí intentaré llegar a algunas conclusiones elementales respecto de las limitaciones y condicionantes externos enfrentados por las políticas exteriores de los Estados periféricos, *bajo la premisa de que el principal interés "nacional" o de país de un tal Estado es el crecimiento y desarrollo económico de la sociedad a la que administra parcialmente.*

En el Capítulo 5 el foco se trasladará a las insuficiencias del modelo de "interdependencia compleja", visto desde una perspectiva periférica. Prestaré especial atención al libro de Keohane y Nye de 1977, a pesar de que uno tiene la impresión de que muchas de sus afirmaciones teóricas han perdido vigencia silenciosamente desde su publicación, y a pesar de que el pensamiento de Robert O. Keohane ha evolucionado considerablemente desde entonces, debido a que éste es el origen de muchas de las generalizaciones sobre las relaciones interestatales del Tercer Mundo en el debate reciente sobre el realismo y el neorealismo. Además, el libro de Keohane y Nye (cuya segunda edición fue publicada en 1989 sin alteraciones en su texto central<sup>36</sup>) ha tenido un impacto excepcional en la retórica estándar de algunos dirigentes del Tercer Mundo y sus asesores. Su

intención fue constructiva, pero su impacto real no lo fue, motivo por el cual sus errores deben ser clara y explícitamente refutados y desmitificados.

Por su parte, en el capítulo de conclusiones terminaré de desarrollar el argumento (insinuado desde el primer capítulo) de que el Tercer Mundo no sólo ha importado una teoría acuñada desde la perspectiva de los poderosos, sino que para colmo esta es una teoría de muy baja calidad, en la que abundan las contradicciones y los defectos lógicos, aún si pensamos en ella en sus propios términos (es decir, abandonando la perspectiva de la periferia). Finalmente, también se tratará en este capítulo la cuestión del necesario entretendido de las dimensiones normativa y explicativa de la teoría de las relaciones internacionales, y el vínculo entre la ética y una teoría normativa de realismo periférico.

## NOTAS

1. Ver J.S. Tulchin, La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza, Buenos Aires: Planeta, 1990.
2. Ver C. Díaz-Alejandro, Essays on the Economic History of the Argentine Republic, New Haven: Yale University Press, 1966. Hay edición en castellano.
3. Ver C. Escudé, El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología, Buenos Aires: Ed. Tesis/Instituto Di Tella, 1990; C. Escudé, Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina, Buenos Aires: Planeta, 1992, cap. 4; C. Escudé, La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo, Fiesole: Edizione Cultura della Pace, 1992 (versión abreviada en italiano del primer libro citado); C. Escudé, *"Education, Political Culture and Foreign Policy: The Case of Argentina"*, serie de documentos de trabajo sobre América latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992.
4. Ver C. Escudé, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949, Buenos Aires: Belgrano, 1983, 1984, 1988; también los capítulos 7 y 8 de J.S. Tulchin, *op.cit.*; C. Escudé, *"Argentina: The Costs of Contradiction"*, en Abraham F. Lowenthal (comp.), Exporting Democracy: The United States and Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, y C. Escudé, *"US Political Destabilisation and Economic Boycott of Argentina during the 1940s"*, en G. Di Tella y D. Cameron Watt (comps.), Argentina Between the Great Powers, 1939-46, Londres: Macmillan 1989.
5. Ver, por ejemplo, R. Russell (comp.), La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial, Buenos Aires: GEL, 1992, y R. Bouzas y R. Russell (comps.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Buenos Aires: Legasa, 1989. Ambas volúmenes colectivos son expresiones pluralistas del mencionado debate. Ver también C. Escudé, "Política Exterior Argentina: Una Sobredosis Crónica de Confrontaciones", en E. Garzón Valdés, M. Mols y A. Spitta (comps.), La Nueva Democracia Argentina, Buenos Aires: Sudamericana, 1988; C. Escudé, La Argentina vs. Las Grandes Potencias: El Precedio del Desafío, Buenos Aires: Belgrano, 1986, y La Argentina ¿Paria Internacional?, Buenos Aires: Belgrano, 1984. Ver también números sucesivos de América Latina/Internacional, la publicación de FLACSO, Buenos Aires.
6. La compilación mencionada en la última nota (Russell 1992) es la más reciente contribución a este debate, y lleva artículos producidos por todos sus protagonistas principales.
7. S. Hoffmann, "International Relations: An American Social Science", Daedalus, verano de 1977, más tarde reimpresso en S. Hoffmann, Janus and Minerva, Boulder: Westview 1987, capítulo 1. Hay edición en castellano de GEL, Buenos Aires 1991.
8. R. Gilpin, War and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p.

---

5.

9. S. Hoffmann, Janus y Minerva, Buenos Aires: GEL, 1991, p. 25.

10. Ibid., p. 34.

11. J. David Singer usó los conceptos de personalidad, actitudes y opiniones de grupo, en su artículo "Man and World Politics: The Psycho-Cultural Interface", Journal of Social Issues, XXIV, 3, 1968. Sin embargo, Singer explícitamente afirma allí que "de ningún grupo social puede decirse apropiadamente que posee una personalidad, una actitud o una opinión", agregando que él sólo estaba atribuyendo determinadas propiedades a un grupo sobre la base de la agregación y distribución de características psicológicas individuales. De tal modo, al enfatizar que él sólo estaba pensando en agregados y distribuciones, se declaró claramente contra cualesquier interpretación organicista de estos conceptos. Una concepción organicista implica reconocer a un todo como mayor que la suma de sus partes, es decir, mayor que el agregado.

12. K.N. Waltz, Theory of International Politics, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979, p. 114; cf. R.O. Keohane, International Institutions and State Power, Boulder CO: Westview Press, 1989, p. 1.

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

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

15. En otras palabras, el tema de si las armas nucleares son o no son una ficha de negociación para "Korea del Norte" requiere una especificación respecto de qué es lo que queremos decir por Korea del Norte. ¿Queremos decir el gobierno y/o el Estado norcoreanos, o nos referimos a su gente? Nuestros cálculos de costos y beneficios, y nuestras evaluaciones del valor relativo de esta ficha de negociación serán diferentes dependiendo de cuál de estas "Koreas del Norte" es el eje de nuestra

---

evaluación. Las conclusiones a las que lleguemos respecto de este valor dependerán de apreciaciones técnicas, pero cualquiera sea el resultado de las mismas, los datos básicos (*input data*) necesarios para resolver el problema serán cualitativamente diferentes, y dependerán de cuál de las dos "Koreas del Norte" es la que nos interesa.

16. Existe, por supuesto, un enorme cuerpo bibliográfico sobre las políticas exteriores de los Estados periféricos, y no sería usto sugerir que existe un consenso abarcativo de la disciplina respecto de este tema. No obstante, los principales pensadores realistas han sido bastante explícitos al respecto. Entre los muchos ejemplos de estudios sobre las políticas exteriores de Estados periféricos, véanse: M. Alagappa, The National Security of Developing States: Lessons From Thailand, Dover, MA: Auburn House, 1987; M. Ayoob, "Security in the Third World: the worm about to turn?", International Affairs, vol. 60, invierno 1983-84, y "The Third World in the system of states: acute schizophrenia or growing pains?", International Studies Quarterly, vol. 33, March 1989; M. Ayoob and Chai-Anan Samudavanija (comps.), Leadership Perceptions and National Security: The Southeast Asian Experience, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1989; E.E. Azar y C. Moon, (comps.), National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats, College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 1988; N. Ball, Security and Economy in the Third World, Princeton: Princeton University Press, 1988; M. Barnett, "High politics is low politics: the domestic and Systemic sources of Israeli security policy, 1967-1977", World Politics, vol. 42, julio de 1990; J.A. Braveboy-Wagner, Interpreting the Third World: Politics, Economics, and Social Issues, New York: Praeger, 1986; P. Chopra, India's Second Liberation, Cambridge: MIT Press, 1974; M. Cooper, The Transformation of Egypt, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1982; S.R. David, "Explaining Third World Alignment", World Politics, vol. 43, January 1991, y Third World Coups d'Etat and International Alignment, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1987; C. Holbraad (comp.), Super Powers and World Order, Camberra: Australian National University Press, 1971; R.H. Jackson, South Asian Crisis: India, Pakistan, and Bangladesh: A Political and Historical Analysis of the 1971 War, New York: Praeger 1975, y R.H. Jackson and Carl G. Rosberg, "Why Africa's weak states persist: the empirical and the juridical in statehood", World Politics, vol. 35, octubre de 1982; E.A. Kolodziej y R.E. Harkavy (comps.), Security Problems of Developing Countries, Lexington, MA: Lexington Books, 1982; B. Korany, "Strategic studies and the Third World: a critical evaluation", International Social Science Journal, no. 110 (1986); D.A. Korn, Ethiopia, The United States and the Soviet Union, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1986; R.S. Litwak y S.F. Wells, Jr., (comps.), Superpower Competition and Security in the Third World, Cambridge, MA: Ballinger, 1988; J.S. Migdal, "Internal structure and external behaviour: explaining foreign policies of Third World states", International Relations, vol. 4, mayo de 1974, y Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton: Princeton University Press, 1988; Abdul-Monem M. Al-Mashat, National Security in the Third World, Boulder, CO: Westview Press, 1985; R.A. Mortimer, The Third World Coalition in International Politics, 2da. edición, Boulder, CO: Westview Press, 1984; M. Ottaway, Soviet and American Influence in the Horn of Africa, New York: Praeger, 1983; R.I. Rothstein, The Weak in the World of the Strong: The Developing Countries in the International System, New York:

---

Columbia University Press, 1977; N. Safran, Israel: The Embattled Ally, Cambridge: MA: Belknap Press, 1981; H. Shaked y I. Rabinovich (comps.), The Middle East and the United States: Perceptions and Policies, New Brunswick, NJ: Transaction, 1980; C. Thomas, In Search of Identity: The Third World in International Relations, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1987; y I.W. Zartman, International Relations in the New Africa, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966.

17. W. Connors, Ethnonationalism, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 39. El capítulo citado fue publicado por primera vez como artículo en World Politics, en abril de 1972.

18. Algunos autores se dejan convencer por la idea de que si los *símbolos* de un Estado generan emociones solidarias, entonces existe una "identidad nacional" y estamos ante la presencia de una nación. Yo no creo que ésto sea suficiente para la existencia de una nación, sin embargo, en tanto la adhesión a los símbolos puede a veces ser superficial y engañosa. Por ejemplo, durante la guerra de las Malvinas las multitudes argentinas aclamaron fervorosamente su causa irredentista, pero pocos hubieran estado realmente dispuestos a morir por ella, y la mayor parte de los oficiales superiores en el frente de batalla se aseguraron de estar lejos del peligro (aunque ése no fue el caso de los aviadores). En Buenos Aires la guerra se vivió con la intensidad de un campeonato mundial de fútbol, es decir, emocionalmente, pero no como algo que valiera sacrificios personales o familiares. La estructura de preferencias de la sociedad argentina es tal que la mayor parte de la gente se alejaría horrorizada de la idea de que las islas fueran retenidas por la Argentina al costo de las vidas de decenas de miles de jóvenes soldados. De la misma manera, hasta el advenimiento del gobierno de Menem la mayor parte de los ciudadanos argentinos no han pagado sus impuestos, y aún en el día de hoy son pocos los que creen que los impuestos son necesarios para el bien común y que pagarlos es una obligación moral. Aunque la gente puede alentar a sus soldados en Malvinas o a su equipo "nacional" de fútbol, los impuestos los alienan en lugar de generar identificación con el Estado. Del mismo modo, aunque algunos ciudadanos donaron dinero voluntariamente (y otros de un modo menos que voluntario) a un "fondo patriótico" durante el conflicto de Malvinas, la mayor parte de estas donaciones terminaron en los bolsillos de los particulares que los recaudaron. La adhesión emocional a los símbolos del Estado, por consiguiente, no es prueba de que realmente exista una "identidad nacional", y puede por cierto tener un significado totalmente diferente para una indio toba del Chaco que para un profesional de la ciudad de Buenos Aires. Envolverse en la bandera es fácil y barato, puede ser sincero, puede ser hipócrita, puede significar algo muy profundo, y puede ser simplemente una manera de divertirse sanamente, o representar un bajo oportunismo: por cierto, puede significar cualquier cosa. La famosa frase de Samuel Johnson "el patriotismo es el último refugio de un canalla" no es menos sabia porque se haya transformado en un cliché.

19. J.C. Piano y R. Olton, The International Relations Dictionary, New York, 1969, cf. W. Connor, op.cit., pag. 40. Quien ésto escribe explícitamente rechaza cualquier connotación organicista de este concepto. La "nación" no es una *Gestalt* cuyo todo es mayor y más importante a la suma de los individuos que la constituyen. Es por este motivo que en principio me desagrada el término "nación" (que frecuentemente está asociado a connotaciones organicistas), y lo evito tdas las veces que puedo. Sin embargo, el término "nación" está en tal medida incorporado a nuestro lenguaje que es casi imposible teorizar sobre las relaciones inter-

---

"nacionales" sin utilizarlo.

20. W. Connor, *op.cit.*, cap. 2. Según la estimación de Connor, menos de un 10% de los países del mundo actual se ajustan a una definición estricta del concepto de nación (que exige homogeneidad étnica), y menos de un 20% adicional se encuadra en un criterio más flexible (que admite una minoría ajena a la "nacionalidad" dominante de hasta un 10% de la población). La gran mayoría de los países están constituidos por mosaicos multiétnicos que no son, propiamente hablando, naciones.

21. Quien esto escribe parte explícitamente de la premisa de que el papel del Estado *debe* definirse en términos contractuales, aunque empíricamente el Estado frecuentemente no funcione como un contrato social. El servicio del individuo es la única justificación posible del Estado. El individuo es el único fin-en-sí-mismo (afirmación que ilustra el hecho de que incluso las definiciones pueden tener valores incorporados). En este sentido, me declaro un discípulo directo de John Locke, John Stuart Mill y Juan Bautista Alberdi.

22. Sería interesante desentrañar la historia intelectual de esta confusión. La reflexión sobre el tema necesariamente conduce a recordar que el "nacionalismo", una doctrina inventada en Europa en el siglo XIX, fue en algún momento una ideología subversiva y revolucionaria. Recordando el desafío que para el sistema europeo de Estados representó alguna vez el nacionalismo, Elie Kedourie señaló en su ensayo de 1960 que: "La sociedad europea de Estados conocía una gran diversidad de gobiernos y constituciones; (en cambio) una sociedad de naciones tiene que estar compuesta de Estados-naciones, y cualquier Estado que no es un Estado-nación se encuentra con que su título y su existencia están perpetuamente desafiadas. Por ello, lejos de generar continuidad para la diplomacia europea, el principio de la nacionalidad significó una subversión radical del sistema europeo de Estados, y un intento interminable por alterar el equilibrio de poder sobre el cual un sistema tal debe descansar." (Nacionalismo, Oxford, Reino Unido, y Cambridge, EEUU: Blackwell, 1993, p. 73). Resulta ciertamente irónico que en los campos del derecho inter-"nacional" y las relaciones inter-"nacionales", el lenguaje del nacionalismo se haya hecho tan generalizado de manera de disfrazar a todos los Estados de naciones. Funcionalmente, esta operación lingüística y evolución semántica ayuda a desactivar el nacionalismo allí donde no es el principio realmente dominante, y a aceptarlo allí donde es el principio político organizador. En otras palabras, lo que esta operación lingüística consigue es legitimar al Estado, cualquiera sea su tipo y principio organizador: una verdadera "nación", una sociedad multi-"nacional", una organización que gobierna sobre sólo un pedazo de una "nación", un contrato social, etc. De tal modo, el carácter subversivo del nacionalismo fue por lo menos en parte desactivado a través de la generalización del mito de que los Estados *son* naciones. Este mito está engendrado a través de la confusión de los conceptos de "nación", "Estado" y "gobierno" como si fueran sinónimos y como si representaran naturalmente a las poblaciones. De tal modo, el derecho internacional y la teoría de las relaciones internacionales se desarrollaron con un mito incorporado que las infiltra de valores favorables al status quo en el nivel doméstico, es decir de la sociedad civil. El mismo mito que ayudó a desactivar el nacionalismo, sin embargo, se ha convertido ahora en un obstáculo para la evolución hacia un orden más cosmopolita, en tanto conduce a la antropomorfización y a la consolidación de la soberanía del Estado, justificada en términos de auto-determinación "nacional" aún cuando no existe nada parecido a una "nación".

---

23. W. Connor, op.cit., p. 40.

24. Uno de los ejemplos más extremos de este fenómeno es el de William Bloom (Personal Identity, National Identity and International Relations, Cambridge: Cambridge University Press, 1990). Bloom define cuidadosamente algunos de los conceptos definidos arriba y llega tan lejos como reconocer que: "la identidad nacional no existe simplemente porque un grupo de personas es externamente identificado como una nación, o porque se les dice que son una nación" (p. 52). Sin embargo, tira todo por la borda cuando llega a la conclusión de que: "Hacia mediados del siglo XX la superficie del planeta estaba cubierta sólo por Estados-naciones que competían entre si" (p. 71). Esta afirmación está en claro contraste con la de Connor, arriba citada, y empíricamente marca la diferencia entre verdadera teorización y obsecuencia hacia las élites que dominan a los Estados y que exigen la adjudicación de status de Estado-nación a los fines de su legitimación.

25. Es innecesario aclarar que la confusión de políticas (o racionalidades) estado-céntricas, gobierno-céntricas y/o élite-céntricas, con políticas ciudadano-céntricas es, de parte de los teóricos anglo-americanos, una confusión no intencionada. Keohane, por ejemplo, ha expresado muy fuertemente la necesidad de políticas que beneficien primariamente a los individuos más pobres (After Hegemony, capítulo 11), y ha demostrado una sensibilidad hacia lo que aquí se llama una racionalidad ciudadano-céntrica. Pero ésto no está incorporado a su teoría, que sigue tratando al Estado como un concepto no problemático, y el mismo lenguaje estado-céntrico que utiliza conlleva falacias que están inadvertidamente incorporadas. Por lo tanto, aunque sus intenciones tienen una inspiración ética, su teoría traiciona inadvertidamente estas intenciones y protege intereses establecidos sin quererlo, volviéndose así ideológica en el peor sentido del término.

26. A.A. Stein, Why Nations Cooperate, Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 5.

27. Ibid., p. 13.

28. Ibid., p. 174-5.

29. Como se ha sugerido en las definiciones de arriba, los sujetos alternativos a los que los Estados pueden servir incluyen al Estado mismo, en tanto el Estado está definido como una organización, y empíricamente encontramos que las organizaciones pueden servirse a si mismas. Es innecesario decir que, normativamente, sería difícil encontrar una filosofía política que justifique ésto, excepto en tanto se presupone que las instituciones del Estado representan a una "nación" o a otros intereses de naturaleza más amplia.

30. A.A. Stein, op.cit., p. 89.

31. Ibid., p. 186.

32. Ibid., loc.cit.

33. R.K. Ashley, "The Poverty of Neorealism", en R.O. Keohane (comp.) op.cit. 1986, p. 225-86 (en realidad la citada es una versión abreviada del original, previamente publicado en International

---

Organization, Vol. 38, 1984). Otras obras por Ashley incluyen "Political realism and human interest", International Studies Quarterly, Vol. 25 (1981), p. 204-36; "The geopolitics of geopolitical space: towards a critical theory of international politics", Alternatives, Vol. 12 (1987), p. 403-34; "Living on border lines: man, poststructuralism and war", en International/ Intertextual Relations, J. Der Derian and M.J. Shapiro (comps.), Lexington MA: Lexington Books, 1989; y su trabajo en colaboración con R.B.J. Walker, en el número especial de septiembre de 1990 de International Studies Quarterly, "Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies". Ver también R.D. Spegele, "Richard Ashley's discourse for international relations", Millennium, Summer 1992; y A. Lindkater, "The question of the next stage in international relations theory: a critical-theoretical point of view", Millennium, primavera de 1992.

34. Las definiciones de Estados centrales y periféricos que aquí se presentan están inspiradas en Immanuel Wallerstein, aunque están adaptadas a nuestros objetivos. Ver I. Wallerstein, The Modern World System, New York: Academic Press, 1980.

35. K. Waltz, Theory of International Politics, Reading MA: Addison-Wesley, 1979. Véase nuestro Capítulo 3.

36. En efecto, no sólo no hay alteraciones en la edición de 1989 respecto de lo que se escribió en 1977, sino que los capítulos agregados, "Afterword" y "Two cheers for multilateralism", no cambian ninguna de las dimensiones que serán criticadas en esta obra, de modo que nuestras críticas permanecen vigentes a pesar de estos textos.