

## CAPITULO 4 - ALGUNAS CONCLUSIONES NORMATIVAS

### BASADAS EN EL REALISMO PERIFERICO

#### Introducción

Como hemos visto en el Capítulo 3, la teoría realista está afectada por varias fallas y falacias fundamentales, siendo las más graves:

1. Su carácter Estado-céntrico (en realidad casi toda ella es una gran falacia antropomorfa);
2. Su ceguera respecto de la *jerarquía de ámbitos* que existe entre riqueza y poder. Esta ceguera tiene dos conjuntos de consecuencias, conducentes a:
  - a. el descuido de los vínculos entre lo económico y otros tipos de poder, y
  - b. el descuido de los efectos de esta jerarquía de ámbitos sobre la *estructura* del sistema interestatal, que es menos anárquico y más jerárquico de lo que generalmente reconocen las teorías realistas (obsérvese que el concepto de jerarquía está usado aquí --al igual que en capítulos anteriores-- de dos maneras diferentes, una referente a la relación entre *ámbitos*, y la otra referente a la relación entre *Estados*);
3. Su insensibilidad al hecho (empíricamente comprobable) de que los Estados pueden subordinar la búsqueda de poder y/o "seguridad" a la búsqueda (entre otras prosibilidades) del bienestar ciudadano, y al hecho de que en realidad no son los Estados mismos los que buscan poder político-militar (cuando lo buscan), sino las élites que en medida variable los dominan o manipulan.

Después de esta crítica, que por cierto no está limitada al caso de los Estados periféricos sino que, por el contrario, apunta directamente a la estructura lógica de la obra de autores como

Morgenthau, Waltz, Bull y Gilpin, el lector puede muy bien preguntarse si es apropiado insistir en llamar "realista" (aunque "periférico") al enfoque que aquí se presenta. Los nombres, por supuesto, son arbitrarios, una invención de la mente humana, pero no obstante se requiere alguna coherencia dentro de la estructura conceptual de un cuerpo de pensamiento, y la necesidad de coherencia incluye a los nombres. Sin embargo, y a pesar de todo, el hecho de que aquí nos embarcamos en la empresa de limpiar de falacias al realismo no significa que hemos de descartar totalmente al realismo, al menos en términos de su formulación "clásica" o morgenthauniana. No obstante sus graves falacias, subsiste una compatibilidad básica entre la teoría normativa que se intenta desarrollar aquí y el realismo de Morgenthau.

### **La falacia de un concepto meramente instrumental de la "racionalidad"**

Para comenzar, el principio realista según el cual "el mundo es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana", y que nos dice que para mejorar el mundo necesitamos actuar con esas fuerzas y no en contra de ellas, es aquí cabalmente aceptado. Esto es más que una mera obviedad: es una premisa metodológica y una táctica para la construcción de teoría. Es trabajando con esta actitud metodológica que, dados ciertos datos acerca de las circunstancias y capacidades de un Estado, podemos lanzarnos a:

1. inyectar nuestros valores respecto de quien *debiera* ser el sujeto que las políticas del Estado debe servir, para así poder desarrollar un tipo ideal normativo de política exterior para ese Estado, o alternativamente,
2. inyectar datos empíricamente conocidos respecto de quien *es* el sujeto al cual, en los hechos, un Estado determinado sirve, y desarrollar un esquema respecto de cuál sería la

política exterior "racional" para ese Estado.

De tal modo, mi enfoque metodológico para la construcción de teoría aún es el de Morgenthau. Más aún, también estoy seducido por su incorporación implícita de los intereses de la ciudadanía en su marco conceptual, en tanto (como se verá abajo) me parece claro que su concepción de la "racionalidad" no es puramente instrumental. Desde este punto de vista, lo que he hecho en este libro, distinguiendo claramente entre una racionalidad ciudadano-céntrica, Estado-céntrica, élite-céntrica, gobierno-céntrica y estadista-céntrica, es realizar un desarrollo ulterior sobre la base de la presentación menos precisa que Morgenthau hace de estos mismos temas. Esto es justo la antítesis de lo que hace la teoría tradicional post-Morgenthau, que ha representado una regresión frente a éste en tanto tiende a oscurecer u olvidar la intuición, sugerida pero insuficientemente desarrollada en la obra de Morgenthau, respecto de la importancia de definir el sujeto para cuyo servicio está diseñada una política. Este es el caso tanto de los neorealistas como de los mal llamados "liberales".

Por cierto, y al contrario de mucho de lo que se ha escrito sobre el tema, las afirmaciones más claras de Morgenthau respecto de la "racionalidad" apuntan a una concepción que incluye la "racionalidad de fines" de Max Weber. Keohane está muy equivocado cuando arguye que aunque Morgenthau no presenta una definición formal de racionalidad en Politics Among Nations,

parece aceptar la concepción estándar de la economía neoclásica. Decir que los gobiernos obran racionalmente en este sentido significa que tienen preferencias coherentes y ordenadas, y que calculan los costos y los beneficios de todas las políticas alternativas a los efectos de maximizar su utilidad a la luz tanto de esas preferencias como de sus percepciones acerca de la naturaleza de la realidad.<sup>1</sup>

Aunque está claro que Morgenthau tenía una noción imprecisa de la racionalidad, apenas es necesario llegar a la página 8 de su obra para encontrar una afirmación (tangencialmente mencionada en el Capítulo 3 de este libro) que contradice agudamente la interpretación de Keohane:

(...) el realismo político considera que una política exterior racional es una buena política exterior, porque sólo una política exterior racional minimiza riesgos y maximiza beneficios, y por ende cumple tanto con el precepto moral de la prudencia como con el requisito político del éxito.

Al afirmar esto, Morgenthau no sólo está abarcando medios en su concepto de racionalidad. Claramente, también está incluyendo fines (cosa que se demostrará aún más contundentemente en el próximo acápite). La suya no es la "concepción estándar de la economía neoclásica": de lo contrario, no podría decir que una política exterior "racional" es una política exterior "buena". En forma "realista", Morgenthau se inclina frente a lo que es esperable de la naturaleza humana cuando de diseñar una política exterior se trata. Él sabe que otros Estados no adoptarán políticas morales frente al de uno, y nos dice que nuestras políticas frente a otros Estados deben tomar este dato en consideración si es que uno no quiere fracasar en la defensa de los intereses de su propia ciudadanía. Pero la amoralidad de la política se limita a los medios. En la mente de Morgenthau, los fines últimos deben ser "morales", o "buenos", y por sobre todo (como veremos) *deben servir a la gente*. Esto representa fielmente al espíritu del realismo periférico, y es en sí mismo una explicación parcial de porqué, a pesar de la crítica devastadora al realismo desarrollada en el Capítulo 3, y en honor de Morgenthau, insisto en llamar "realista" a este cuerpo de pensamiento.

Por cierto, la afirmación recién citada está a años luz de la gran mayoría de los desarrollos realistas posteriores respecto del tema de la "racionalidad" y el "interés nacional". Por ejemplo,

Hedley Bull nos dice que:

Decir que x es del interés de alguien sólo significa decir que sirve a algún fin que x persigue.

El concepto del interés nacional o del interés del Estado tiene algún significado en una situación en la que los objetivos nacionales o del Estado están definidos y existe acuerdo sobre ellos. *Decir que la política exterior de un Estado debiera estar basada en la búsqueda del interés nacional sólo significa insistir en el hecho de que cualesquier medidas que se tomen deben ser parte de algún plan de acción racional.*<sup>2</sup>

De tal modo, como en el caso de Keohane y al contrario de Morgenthau, no encontramos con un concepto meramente instrumental de racionalidad en las relaciones interestatales, que abarca la racionalidad de medios pero no la racionalidad de fines. El tema de *quien* define los "fines nacionales o del Estado" (que son tratados como si fuesen sinónimos) se deja totalmente de lado. El tema de *quien* es servido por la política del Estado queda asimismo oscurecido. La mención de la palabra mágica "Estado" (que genera imágenes antropomorfas) se considera suficiente.

Para ponerlo en otras palabras, cualquier definición de la racionalidad que excluya los objetivos o fines de un gobierno (es decir, su "estructura de preferencias") excluirá también tajantemente, y casi automáticamente, toda consideración de quién está siendo servido por un tal gobierno o Estado, *porque como en el caso de la falacia del Estado-como-persona, el sujeto es el Estado mismo*, que se ha convertido en una suerte de monstruo antropomorfo a la vez que ha sido deshumanizado (literalmente privado de contenido humano). Naturalmente que esta es una ficción perversa. Lo que puede resultar beneficioso para un segmento de la población de un país puede ser perjudicial para otros segmentos, de modo que adoptar esta definición significa simplemente tomar partido a favor de los gobernantes, por principio e independientemente de lo que éstos representen.

Por ejemplo, bajo una definición tal el objetivo de Hitler de eliminar los judíos del mundo no sería evaluado como racional ni irracional: sólo se someterían a escrutinio los medios que eligió para alcanzar este objetivo. Desde el punto de vista de esta definición, la política de Hitler sería racional si los medios que eligió para llevarla a la práctica fueron técnicamente adecuados para sus objetivos.

El hecho de que para poder hablar de "racionalidad" se necesita definir al sujeto que se supone que se supone será servido por una política exterior puede ser ilustrado por el siguiente ejemplo. La decisión de Saddam Hussein de invadir Kuwait y aceptar una guerra perdedora y extremadamente costosa puede evaluarse tanto como un "error de cálculo" en el ámbito de lo que Herbert A. Simon llamó "racionalidad acotada", o como lo que el mismo autor ha llamado "irracionalidad radical"<sup>3</sup>. Cuál de las dos evaluaciones elegimos dependerá del *sujeto* que elegimos como el foco de esa política exterior. Si el sujeto a ser servido fue Saddam o la élite iraquí, entonces probablemente pueda considerarse un error de cálculo. Pero si el sujeto a ser servido era el *pueblo* de Irak, entonces no sólo la invasión sino todo el juego de política de poder interestatal de Saddam Hussein es irracionalidad radical (siendo la única política exterior racional disponible aquella que facilite el desarrollo económico).

Esta "elección" y/o identificación del sujeto, por supuesto, puede ser:

1. normativa (quien es el sujeto al que la política *debería* servir), o
2. empírica (quien es el sujeto al que la política *de hecho* sirve).

A la vez, podemos observar que:

1. la elección *normativa* de Saddam, el Estado y/o la élite iraquí como el sujeto a ser servido por la política exterior está asociada, en términos lógicos formales, a premisas autoritarias y organicistas acerca de la relación entre el individuo y el Estado;

2. la elección normativa de la *gente* (o ciudadanía, etc.) está, por el contrario, asociada a premisas contractualistas y liberal-democráticas;
3. la *identificación empírica* de quien es el sujeto servido por la política iraquí (élite, ciudadanía, etc.) no está en si misma vinculada a ninguna premisa filosófica, pero
4. la *ausencia de un intento de identificación del sujeto servido por la política iraquí de parte de los teóricos* es una forma de inclinarse ante los gobernantes, y como tal está lógicamente asociada a premisas autoritarias, aunque de un modo no intencionado.

Lo mismo, por supuesto, es aplicable a cualquier otro ejemplo: Hitler, Clinton, De Gaulle, Perón... De tal manera, al tratar a los Estados como si fueran estrellas o partículas subatómicas (lo que equivale a tratar de imitar ingenuamente a las ciencias naturales), se han incorporado premisas filosóficas autoritarias a la misma estructura lógica de la teoría de las relaciones internacionales, lo sepa o no el teórico.

Más aún, como se mencionara en el Capítulo 1, el mismo concepto de *limitaciones sistémicas* está subordinado a la elección del sujeto, porque las limitaciones que supuestamente operan sobre la política de Irak si el sujeto a ser servido es el pueblo iraquí serán diferentes (y probablemente mayores) que aquellas que operaran si ese sujeto es la misma persona de Saddam. De tal manera, el análisis sistémico *requiere* de una definición o una identificación del sujeto a ser servido por la política, y una tal definición requiere, implícita o explícitamente, abandonar una definición instrumental de la racionalidad y dejar de lado toda pretensión de neutralidad valorativa. De tal modo, toda la lógica "estructural" queda afectada por una falla grave, lo que señala una vez más en la dirección de que este campo no puede ser "científico", sino más bien una rama de la filosofía política.

Más allá del sinsentido que, desde el punto de vista de la lógica, caracteriza a un Estado antropomorfo cuando nuestra concepción de la racionalidad se limita a lo instrumental, existen un número de otras razones por las que la concepción neoclásica de la racionalidad es insuficiente para la teoría de las relaciones internacionales. Una de ellas es que la gama de objetivos empíricamente identificables que los Estados persiguen es considerablemente mayor y presenta mayores divergencias que los propios de la actividad económica. La excentricidad de la política exterior de un Estado puede tener mayores y más graves consecuencias para el sistema interestatal que la excentricidad de una empresa para la mayoría de los mercados o que la locura de un individuo para la sociedad: el individuo probablemente inflija un daño limitado y luego será internado; la empresa quebrará y será olvidada, pero un Estado puede invadir a Kuwait. De tal modo, la excentricidad de la política exterior suele ser mucho más significativa que el comportamiento excéntrico en un mercado o en un nivel individual de análisis. La explicación de tales excentricidades debiera ser uno de los principales objetivos del esfuerzo de construcción de teoría. Evitar o controlar tales excentricidades debiera ser una empresa normativa fundamental.

Si metodológicamente procedemos con la construcción de nuestra teoría tal como lo hizo Morgenthau, es decir, construyendo un tipo ideal de comportamiento estatal que damos en llamar una política exterior "racional", esta racionalidad debe contemplar no sólo los medios sino también los fines, porque sólo así podremos identificar comportamientos significativamente desviados. Lo que es significativo acerca de las políticas de Hitler hacia los judíos no está limitado a los medios que eligió para ejecutarlas. Lo mismo se aplica a muchos otros casos, tales como los de Saddam, Khadaffi o Khomeini. Pero esta línea argumental implica el abandono metodológico de un concepto meramente técnico de racionalidad, y la adopción de juicios de valor acerca de la naturaleza humana,

acerca de lo que *debiera ser* la relación entre el Estado y el individuo, y por ende, acerca de qué objetivos de política exterior son legítimos y cuáles no lo son.

**Algunas limitaciones sistémicas enfrentadas por Estados periféricos: hacia una teoría "realista" de los límites (o de control de daños)**

El hecho de que el concepto de Morgenthau de racionalidad es en realidad ciudadano-céntrico, y que su inadvertencia de los diferentes niveles de racionalidad (es decir, ciudadano-céntrico, Estado-céntrico, élite-céntrico, gobierno-céntrico, estadista-céntrico) es básicamente el producto de una cierta imprecisión conceptual, y no de haber elegido el nivel del estadista individual, ni de haber caído en la falacia Estado-céntrica en que cayeron Waltz, Bull y Keohane<sup>4</sup> (entre otros), es aún más claro cuando recordamos el siguiente pasaje:

El individuo puede decirse a sí mismo: "*Fiat justitia, pereat mundus*" (hágase justicia aunque el mundo perezca), *pero el Estado no tiene ningún derecho de decir esto en el nombre de aquellos que están bajo su cuidado*. Tanto el individuo como el Estado deben juzgar la acción política a la luz de principios morales universales, como el de la libertad. Pero mientras el individuo tiene el derecho moral de sacrificarse en aras de un tal principio moral, el Estado no tiene el derecho de permitir que la desaprobación de las violaciones de la libertad se interponga en el camino de la acción política exitosa, que a su vez está inspirada por el principio moral de la supervivencia nacional. No puede haber moralidad política sin prudencia, es decir, sin consideración de las consecuencias políticas de acciones aparentemente morales. El realismo, por lo tanto, considera a la prudencia --es decir, el sopesar las consecuencias de acciones políticas alternativas-- como la virtud suprema de la política. La ética en abstracto juzga a la acción en términos de su conformidad con la ley

moral; la ética política juzga a la acción por sus consecuencias políticas.<sup>5</sup>

Si esta afirmación es válida para un realismo central, lo es más aún para las políticas exteriores de Estados vulnerables y subdesarrollados. La obligación moral de un gobierno periférico, especialmente si el suyo es un país subdesarrollado, es obedecer este principio morgenthauiano de prudencia, tanto debido a las obligaciones del gobierno hacia su ciudadanía (que frecuentemente es pobre y no debiera ser forzada a asumir los riesgos y costos de políticas exteriores imprudentes), como debido al hecho de que un Estado periférico tiene mucho menos poder que una gran potencia, y por lo tanto tiene menos posibilidades de corregir las injusticias en el extranjero, donde tales esfuerzos están condenados a ser estériles de cualquier modo.

Un gobierno periférico tiene una mayor obligación de ajustarse a una lógica ciudadano-céntrica que un gobierno central. Tiene una mayor obligación de asegurarse de que sus políticas exteriores sean funcionales al desarrollo económico. Aún si está tentado por la búsqueda del poder, debe estar más conciente de la relación mercantilista entre poder y riqueza, y debe perseguir la riqueza más que el poder inmediato. Y un tal gobierno posee mucho menos espacio para la toma de riesgos con políticas exteriores "idealistas" que no estén directamente vinculadas a los intereses materiales del país, y que conlleven ya sea costos materiales directos o el riesgo de incurrir en tales costos. También tiene menos espacio para las confrontaciones idealistas con las políticas frecuentemente inmorales de las grandes potencias, siempre que esas políticas no afecten sus intereses económicos directos ni sus intereses políticos más vitales. Todo esto es aún más aplicable a los países periféricos que a las grandes potencias que eran el foco de la atención de Morgenthau.

Por lo tanto, aceptando estos principios quintaesencialmente realistas, podemos formular cuatro preceptos básicos respecto de lo que un Estado periférico *no debiera* hacer, más un precepto

positivo adicional cuya aplicabilidad variará enormemente según circunstancias específicas. Por cierto, un gobierno periférico *debiera*:

1. *Abstenerse* de la política de poder interestatal de estilo tradicional y dedicarse a promover el desarrollo económico local. Aunque es cierto que un Estado (y su ciudadanía) no puede darse el lujo de subordinar sus políticas de seguridad si es que tienen un vecino como el Irak de Saddam, la doctrina mercantilista sobre la relación entre la riqueza y el poder es igualmente válida para ese Irak actual. Cada dólar, marco o yen gastado por un Estado en su poderío militar que no sea absolutamente necesario para su propia defensa es dinero sustraído de su desarrollo, del bienestar de su ciudadanía y asimismo, en el largo plazo, de su poder político-militar. Afortunadamente, la mentalidad predominante en el mundo actual hace posible (en medida variable) que la mayoría de los Estados adopten el perfil de política exterior del Estado comercial. Tal como lo ha señalado Richard Rosecrance, ya no vivimos en un mundo en el que los Estados pequeños son automáticamente absorbidos por los más poderosos<sup>6</sup>. Los Estados Unidos no absorben a México, éste último no absorbe a Guatemala, y la Argentina y Brasil no se hacen la guerra para absorber a Uruguay. La medida en que un Estado periférico elige el camino del Estado político-militar tradicional involucra un amplio margen de decisión autónoma: este perfil indeseable *tiende* a estar dictado más por factores domésticos (como las ambiciones de una élite que domina al Estado) que por variables externas (como la agresividad auténtica y verificable de un vecino). En la medida en que la decisión de un gobierno de adoptar la política exterior de un Estado político-militar sea voluntaria y no esté condicionada por urgencias emergentes de un vecino verdaderamente agresivo, esa política no responde a una

racionalidad ciudadano-céntrica, y frecuentemente será contraria también a la variedad más benigna de la racionalidad Estado-céntrica, que es la que está inspirada por la doctrina mercantilista sobre la relación entre el poder y la riqueza.

2. *Abstenerse* también de políticas exteriores "idealistas" pero costosas. Un gobierno periférico debe dedicarse a la promoción de la democracia, la libertad, la conservación ecológica y otras buenas causas en el exterior, sólo cuando puede hacerlo sin someterse a costos materiales o a riesgos de costos eventuales para si mismo y su gente.

3. *Abstenerse* de confrontaciones riesgosas con grandes potencias, cuando *sin afectar los intereses materiales del país periférico en cuestión*, éstas se involucran en políticas que son dañinas a ciertas buenas causas de orden universal. Esto no quiere decir que el gobierno periférico deba ser cómplice de tales potencias cuando éstas cometen transgresiones: una tal complicidad frecuentemente representará un exceso contraproducente de pragmatismo. Por ejemplo, el gobierno militar de la Argentina (1976-83) se involucró en una complicidad con la guerra sucia que el gobierno de los Estados Unidos libraba en América Central. Esto no sólo era contrario a una ética elemental (una razón "idealista" para no involucrarse en esa complicidad) sino que también alienaba a una buena parte del público informado de los mismos Estados Unidos, y a un segmento aún mayor del público informado de Europa occidental, generando así percepciones contrarias al interés de largo plazo de los argentinos (una razón "pragmática" para no involucrarse en esa complicidad). Pero en el otro extremo, e igualmente contraproducente, estuvo la política del gobierno democrático de Alfonsín, que apoyó al gobierno sandinista de Nicaragua a través de créditos en 1984<sup>7</sup>. Esto no sólo irritó gratuitamente al gobierno de los Estados Unidos (del cual la Argentina depende

financieramente) sino que también constituyó un despilfarro irresponsable de dineros que pasarán a integrar los incobrables de la deuda externa nicaragüense, lo que implica una gruesa violación de las responsabilidades de ese gobierno argentino hacia los ciudadanos que estaban bajo su cuidado, y que estaban sometidos a un proceso de creciente empobrecimiento.

4. En general, tratar de *abstenerse* de involucrarse en confrontaciones políticas improductivas con grandes potencias, *aún cuando esas confrontaciones no generen costos inmediatos*. Con frecuencia, las confrontaciones políticas no generan costos inmediatos debido a una cierta relucancia de parte de las grandes potencias de aplicar vinculaciones de cuestiones que sean demasiado alevosas y por lo tanto les generen un costo político en la comunidad interestatal a través de un deterioro de su prestigio. Sin embargo, aún cuando debido a este tipo de factor no haya costos inmediatos, tales confrontaciones entre un Estado periférico y una gran potencia generan percepciones negativas al interior de la gran potencia, y estas percepciones pueden resultar costosas en el largo plazo.

5. Estudiar, en base a los méritos de circunstancias históricas específicas, la posibilidad de alinearse con y/o plegarse a (*bandwagon with*) las políticas globales de un potencia dominante o hegemónica, o hacer tal cosa con una coalición de potencias. Obviamente, esta opción política no se contradice con las cuatro abstenciones previas, en tanto debe interpretarse como la antítesis de una política de poder *independiente*. Asimismo, debe ser el producto de cuidadosos cálculos de costos, beneficios y riesgos. Por cierto, las decisiones sobre el alineamiento y el *bandwagoning* de un Estado débil con un Estado dominante o hegemónico deben basarse en un conjunto de consideraciones, incluidas las

siguientes preguntas:

- a. ¿Está la potencia dominante con la que se considera la posibilidad de alineamiento sometida a la competencia de potencias antagónicas en la región del Estado periférico en cuestión? ¿Generará el alineamiento costos o riesgos derivados de la competencia entre grandes potencias?
- b. Si ese es el caso, ¿puede el alineamiento evitarse sin costos o riesgos aún mayores?
- c. Finalmente ¿puede el alineamiento y/o el *bandwagoning* generar beneficios?

El caso de la Argentina durante la época de la Segunda Guerra Mundial es uno en el cuál, a pesar de que podría argüirse de que la coalición dominante en la región, los Aliados, no sufrían la competencia de potencias antagónicas en esa parte del mundo, el alineamiento hubiera no obstante tenido grandes costos en el caso de que los Aliados perdieran la guerra. No obstante, los costos de evitar el alienamiento fueron tan tremendos (como el registro histórico lo demuestra<sup>8</sup>) que puede afirmarse sin hesitación de que rehusarse al alienamiento con los Estados Unidos y sus aliados resultó una política extremadamente costosa. Con el beneficio de una visión retrospectiva también puede decirse que este caso es aún más claro que el de Melos frente a Atenas, ya que en ambos los costos de evitar el alineamiento fueron enormes, pero en el de Melos (que fue destruida debido a su negativa a alinearse), Atenas finalmente perdió la guerra del Peloponeso, de modo que si el alineamiento hubiera sido aceptado, Melos hubiera no obstante terminado desastrosamente tarde o temprano, en manos de los espartanos. Finalmente, el caso del exitoso alineamiento del Brasil con los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial es la antítesis directa de las costosas negativas

de la Argentina y Melos, ya que generó beneficios económicos y políticos sustantivos, que incluyeron el fuerte apoyo norteamericano al desarrollo de la industria siderúrgica brasileña, un acceso privilegiado a recursos petrolíferos que en tiempo de guerra eran muy escasos, y precios muy generosos para las exportaciones brasileñas de café.<sup>9</sup>

Por otra parte, el caso (antitético) del alineamiento de la Argentina con los Estados Unidos después del colapso de la Unión Soviética y del fin de la Guerra Fría, es uno que presenta menos ambigüedades que el de la negativa a alinearse durante la Segunda Guerra Mundial. Esto es así porque, por un lado, la guerra (fría) ya había sido ganada y no existía ninguna posibilidad de retaliación de parte de alguna gran potencia competidora de los Estados Unidos. Además, la Argentina estaba saliendo de una crisis hiperinflacionaria y estaba malamente necesitada de cooperación financiera y de la regeneración de confianza. La emergencia de un nuevo orden mundial le dio al Estado más débil la oportunidad de hacerle favores políticos significativos a la potencia dominante de la región a través del alineamiento y el *bandwagoning*, aumentando de este modo las probabilidades de obtener su cooperación para la restauración de su estabilidad monetaria y, eventualmente, de su crecimiento económico. Finalmente, en esta instancia histórica la forma de plegarse a las políticas de la potencia dominante no implicó complicidad con manejos anti-democráticos ni con violaciones de derechos humanos: por el contrario, implicó cooperación con el restablecimiento de la democracia y del orden interestatal, y con el mantenimiento de la paz. Por lo tanto, no generó los costos de alienar a los liberales del mundo entero, al menos no en una escala masiva (como había sido el caso en la ocasión de la complicidad de la dictadura militar previa con la guerra sucia de los Estados Unidos en Nicaragua). Los costos fueron

claramente más bajos que los beneficios, aún si estos últimos no fueron descomunales.<sup>10</sup>

En síntesis, tal como se sugirió antes, no sería injusto decir que el realismo periférico retoma cabalmente la lógica ateniense en el diálogo meliano de Tucídides, y repudia la postura meliana por suicida y porque resulta injusta e irracional desde una perspectiva ciudadano-céntrica.

### **La irrelevancia relativa de los cambios recientes en el sistema interestatal desde la perspectiva de las conclusiones principales de este análisis**

Por otra parte, debe observarse que los analistas de las relaciones internacionales están frecuentemente deslumbrados por los acontecimientos contemporáneos, y parecen imbuidos de una compulsión al análisis de las consecuencias de los cambios más recientes del sistema interestatal sobre las políticas exteriores de los Estados individuales. Esto se ve acentuado cuando esos cambios son de una gran magnitud, como en el caso del fin de la Guerra Fría, la liberación de Europa oriental y el colapso de la Unión Soviética.

No obstante, aún cambios tan espectaculares del sistema interestatal como estos que hemos vivido recientemente son relativamente irrelevantes frente a las gigantescas asimetrías que determinan las principales restricciones sistémicas que a su vez imponen límites a las políticas exteriores ciudadano-céntricas (y/o Estado-céntricas benignas) de Estados relativamente débiles.

En el estado actual de transición del sistema interestatal, en el que la Guerra Fría ha terminado pero en el que el nuevo orden aún no está totalmente definido, los analistas inevitablemente se dedicarán a interminables y estériles especulaciones sobre lo que estos cambios significan para los países periféricos, especialmente los del llamado Tercer Mundo. Sus percepciones respecto de la "libertad de maniobra" y los "instersticios" disponibles a los Estados periféricos aún no se han

cristalizado, y mucha tinta será invertida en esta empresa. Es probable que el pensamiento que eventualmente termine prevaleciendo describa un mundo en el que, al menos frente a América latina, los Estados Unidos tengan simultáneamente *menos motivaciones* para intervenir (debido a la desactualización de la lógica de seguridad de la Guerra Fría) a la vez que *mayor libertad* para intervenir (en tanto la imagen negativa generada por un exceso de intervenciones ya no será capitalizada por una superpotencia antagónica que compite con los Estados Unidos por el poder mundial). En otras palabras, es probable que los analistas lleguen a la conclusión de que, *in totum*, los Estados Unidos tendrán menos razones para intervenir, a la vez que paradójicamente los costos de intervenir serán menores.

Mientras en abstracto sería difícil predecir si el balance de tales circunstancias será a favor de una intervención mayor o menor en el extranjero, los acontecimientos posteriores al fin de la Guerra Fría muestran que la política exterior norteamericana está sujeta a la inestabilidad propia de la ambigüedad estructural recién señalada. Primero se produjo una tendencia hacia un mayor intervencionismo, marcada por la guerra del Golfo, la invasión de Panamá, la decisión de la Corte Suprema norteamericana de declarar legales los secuestros en el exterior perpetrados por agencias del gobierno de los Estados Unidos, la intervención humanitaria en Somalia, y la restauración de la democracia en Haití. Posteriormente, el desastre de Somalia y las victorias republicanas en los Estados Unidos parecen marcar un nuevo repliegue. No obstante, la indeterminación estructural del grado de intervención norteamericana, sumada a la posibilidad de que la inestabilidad rusa y el creciente nacionalismo de ese país generen nuevos desafíos al orden y nuevas motivaciones para intervenir, indican que nada definitivo o perdurable puede decirse sobre esta importante cuestión.

Cualquiera sea el caso, sin embargo, lo único cierto y seguro es el hecho de que ninguna de

las restricciones principales mencionadas en este capítulo, impuestas por el sistema interestatal a las políticas exteriores de Estados periféricos, tiene probabilidades de ser alterada por ninguno de los escenarios plausibles de la posguerra fría. Nuestros argumentos sobre la prioridad de las políticas de desarrollo, sobre la irracionalidad y las consecuencias autodestructivas de los desafíos del Tercer Mundo al orden interestatal basados en medios político-militares, y sobre la importancia de calcular escrupulosamente no sólo los costos inmediatos sino también los riesgos de largo plazo en la formulación de la política, no perderán ni un ápice de su validez, siempre que nos mantengamos fieles a la premisa de que buscamos una racionalidad ciudadano-céntrica. Pueden por cierto producirse algunos cambios muy importantes en el impacto del sistema interestatal sobre algunos o muchos Estados del Tercer Mundo, pero con toda probabilidad estos cambios estén limitados al comercio y las finanzas, y afectarán desigualmente a los diversos países subdesarrollados. Como veremos en el Capítulo 5, el análisis de los "márgenes de maniobra" políticos es en gran medida futil y con frecuencia es conducente al equívoco, a no ser que lo limitemos a asuntos que están relacionados directamente al crecimiento y desarrollo económicos.

### **El rol de la "memoria histórica"<sup>11</sup>**

Por otra parte, desde el punto de vista de la identificación de las principales limitaciones que afectan a los Estados periféricos en sus relaciones con las grandes potencias, el estudio de la historia diplomática argentina es de gran utilidad práctica. El Estado argentino se dedicó a las confrontaciones diplomáticas con los Estados Unidos durante aproximadamente el medio siglo anterior a la Segunda Guerra Mundial, sin costos inmediatos para sí. La ausencia de costos fue básicamente el producto de la inexistencia de una dependencia frente a los Estados Unidos: la

principal dependencia de la Argentina hasta la Segunda Guerra Mundial fue frente al Reino Unido. Pero tal como lo dijera Morgenthau mucho antes de los más recientes y sorprendentes cambios en el mundo, el sistema interestatal está dotado de una enorme capacidad para el cambio repentino e imprevisto, y en 1942, cuando los Estados Unidos se convirtieron en beligerantes, la Argentina se encontró repentina e inesperadamente en una situación de dependencia frente a esa potencia, debido a los controles de tiempo de guerra sobre el comercio internacional, y debido a la extrema dependencia de la misma Gran Bretaña frente al gigante norteamericano. Con el fin de la guerra, la dependencia argentina frente a los Estados Unidos se vio acentuada. Y la reacción norteamericana a la nueva estructura de las relaciones argentino-estadounidenses fue la de hacerle pagar duramente a la Argentina lo que se percibía como su "actitud esencialmente anti-norteamericana" del medio siglo previo. En el proceso de toma de decisiones norteamericanas hacia la Argentina durante el boicót económico y la desestabilización política puestas en práctica entre 1942 y 1949, hubo una permanente referencia a la memoria histórica como justificativo para la adopción de severas sanciones contra el país sudamericano.<sup>12</sup>

Esta memoria histórica no es un atributo metafísico ni un antropomorfismo más. Está físicamente ubicada en los Archivos Nacionales de los Estados Unidos, y está constituida por documentos históricos que los funcionarios norteamericanos de hecho consultan cuando diseñan su política hacia un país como la Argentina. Estos documentos a veces se remontan varias décadas hacia atrás, y a menudo nos encontramos con que funcionarios jóvenes reciben instrucciones de extraer de ellos el perfil histórico de un país y de sus relaciones con los Estados Unidos, generando un memorándum que así se convierte en aún otra pieza de la memoria histórica, que será considerada en el proceso de diseñar la política contemporánea, y que también será leída una y otra vez, a lo

largo de los años posteriores, por subsiguientes generaciones de funcionarios a los que se les asigna, sucesivamente, la misma tarea. La operación de este mecanismo muestra cuán importante es, desde la perspectiva del propio interés, que un Estado periférico coopere (o por lo menos evite ser gratuitamente confrontativo) con las grandes potencias respecto de temas que no afectan sus intereses materiales, tanto si la racionalidad política se evalúa en términos ciudadano-céntricos como si para esta evaluación se emplea una lógica Estado-céntrica de la variedad benigna (inspirada por principios mercantilistas sobre la relación entre poder y riqueza).

Por cierto, la importancia de la cooperación es mayor cuanto más débil sea un país. La confianza es un activo que se construye en el largo plazo pero que puede destruirse instantáneamente. La confianza y su antítesis, la desconfianza, la sospecha y la aprehensión, emergen directamente de la memoria histórica. En After Hegemony, Robert O. Keohane correctamente señaló la importancia de la cooperación para los países desarrollados y sus ciudadanos, explícitamente refiriéndose al papel de la confianza y a su valor para hacer posible la cooperación entre los países industrializados<sup>13</sup>. Esto es mucho más válido aún para países vulnerables, al punto de que la cooperación unilateral y no correspondida con grandes potencias sobre temas que no están relacionados a los intereses materiales del Estado débil, es incomparablemente más conveniente que la confrontación. Como lo dijera Keohane, este es un desafío a la idea tradicional de la *realpolitik*, es decir, a la política del Estado autónomo y jerárquico que mantiene abiertas sus opciones políticas a la vez que mantiene cerrado su proceso de toma de decisiones. Pero al fin y al cabo, el realismo periférico y la *realpolitik* son concepciones muy diferentes, precisamente porque el primero es un realismo para aquellos que carecen de poder.

## **La "irrelevancia de la racionalidad" como factor que altera el cálculo de costos, riesgos y beneficios**

Como se mencionara arriba, el estudio de la historia diplomática argentina da credibilidad a la sabiduría elemental de evitar las confrontaciones con las grandes potencias aún cuando tales confrontaciones no generan costos inmediatos para el Estado periférico, siempre que dichas confrontaciones no estén vinculadas a los intereses económicos directos o a los intereses políticos más inmediatos del Estado periférico. La ausencia de costos inmediatos no equivale a la ausencia de riesgos. El sistema interestatal tiene por cierto una gran capacidad para el cambio repentino, y el conjunto de condiciones que hace desaconsejable que una gran potencia sancione a un Estado periférico puede cambiar inesperadamente, como ocurrió en 1942 en el caso de la Argentina frente a los Estados Unidos. El riesgo siempre está presente, aún en confrontaciones que no generan costos inmediatos, y el riesgo de largo plazo debiera ser incluido en el análisis de costos y beneficios de la política exterior, del mismo modo en que se incluye en otros tipos de cálculos de costos y beneficios (como por ejemplo el cálculo financiero).

No obstante, debe señalarse que este riesgo normalmente será un factor menor en todos aquellos casos en los que el Estado periférico tiene una cierta relevancia para el Estado central con el que confronta. Un riesgo significativo de ser eventualmente sancionado aún por confrontaciones menores que se acumulan en una "memoria histórica" negativa emerge sólo cuando el Estado periférico es relativamente irrelevante para los intereses vitales de la gran potencia con la que éste confronta.

Lamentablemente, este era y sigue siendo el caso de la Argentina frente a los Estados Unidos, pero dista de ser el caso de todos los Estados periféricos. Esta distinción torna necesario el

refinamiento de nuestra categoría de "Estados periféricos", y lleva a la diferenciación adicional entre Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias y aquellos que no lo son (que se suma a la distinción anterior entre Estados periféricos desarrollados y subdesarrollados). Esta variable es obviamente diferente del grado de desarrollo de un país, en tanto es posible y por cierto que a veces ocurre que un país *más* desarrollado es *menos* relevante para los intereses vitales de una gran potencia que determinado país menos desarrollado que posee algo que para esa potencia es importante.

Por otra parte, un Estado periférico puede ser relevante para los intereses vitales de una gran potencia en un sentido positivo o negativo. Es relevante en un sentido positivo cuando:

1. tiene algo que ofrecer: por ejemplo, recursos naturales que la gran potencia necesita, o
2. posee una situación geográfica estratégicamente significativa.

Es relevante en un sentido negativo cuando puede convertirse en una amenaza significativa para los intereses de la gran potencia porque:

1. está tan cerca de la gran potencia que la inestabilidad local sería peligrosa a la seguridad de la gran potencia (como en el caso de México frente a los Estados Unidos),
2. se encuentra en una región muy inestable y estratégica del mundo, y está por lo tanto dotado de la capacidad de activar un conflicto importante (como en el caso de casi todos los países del Medio Oriente),
3. es un productor de bienes considerados peligrosos por la gran potencia (como en el caso de los principales países productores de drogas del hemisferio occidental),
4. tiene en su territorio una masa crítica de inversiones de la gran potencia, de manera que si el país periférico en cuestión cae en una crisis económica ruinosa, muchos intereses

importantes de la gran potencia resultarán dañados (como puede ser el caso de México o Brasil), o

5. posee un arsenal significativo de armas de destrucción masiva (como en el caso de Israel).

Evidentemente, la Argentina no cae en ninguna de las categorías de arriba. Su economía no es complementaria con la de los Estados Unidos, sino que por el contrario como productor importante de alimentos de clima templado tiende a ser competitiva con la misma, a la vez que sus productos ya no son indispensables para la alimentación de los europeos, como lo fueron hasta aproximadamente 1950. No posee suficientes recursos petrolíferos como para ser un exportador importante. No tiene el canal de Panamá, el cobre de Chile, el caucho de Brasil, ni el estaño de Bolivia. Geográficamente está en el fin del mundo. No tiene una masa verdaderamente crítica de inversiones norteamericanas, y ya no tiene (como tuvo en el pasado) una masa crítica de inversiones británicas. Su desarrollo nuclear y misilístico no está suficientemente avanzado como para que sea una amenaza, a la vez que si tomara por ese camino la vulnerabilidad financiera argentina es tal que a los Estados Unidos les resultaría fácil frustrar cualquier proyecto argentino de esta naturaleza a través de sanciones económicas ruinosas que la paralizarían. La Argentina no es siquiera un productor importante de cocaína o heroína, ni tiene la posibilidad de destruir un porcentaje importante de las selvas supérstites en el planeta, como Brasil. Si fuera limpiada del mapa sin daños ecológicos, si cayera en una violenta guerra civil, o si cayera en la ruina económica absoluta, las vidas cotidianas de la gran mayoría de los europeos o norteamericanos no se verían afectadas en lo más mínimo.

Por el contrario, Irak, Irán y Libia son productores importantes de petróleo geográficamente ubicados en una región extremadamente inestable del mundo, y en el caso de los primeros dos esto

viene junto con un poderío militar considerable. México produce petróleo y narcóticos, linda directamente con los Estados Unidos y posee una masa crítica de inversiones norteamericanas. Tanto México como Brasil tienen más complementareidad económica con los Estados Unidos que la Argentina. Estas características le otorgan a estos países un poder negociador mucho mayor que el de un país que es "relativamente irrelevante para los intereses vitales de las grandes potencias", porque (como lo muestra elocuentemente el registro histórico) *para una gran potencia los costos de equivocarse en su política hacia un Estado periférico que es relativamente irrelevante para sus intereses vitales prácticamente equivalen a cero.*

Por cierto, la historia diplomática de la Argentina muestra que cuando el país escaló sus confrontaciones con los Estados Unidos, durante la década de 1940, simplemente se convirtió en "el juguete de un gigante"<sup>14</sup>. En tales circunstancias, el proceso de toma de decisiones hacia la Argentina se convirtió en la arena de un conflicto burocrático salvaje al interior del gobierno norteamericano, y en este proceso las ambiciones personales y las pasiones de funcionarios individuales con frecuencia tuvieron mayor influencia de lo que suele ser el caso en el proceso decisorio de ese gobierno, simplemente porque en última instancia la pertinencia de la lógica programática adoptada hacia la Argentina importaba poco. De tal modo, la Argentina se convirtió en la víctima de un "síndrome de irrelevancia de la racionalidad" en el proceso decisorio estadounidense, es decir que el país sudamericano padeció las consecuencias de una determinada patología del proceso norteamericano de toma de decisiones. Cuando funcionarios estadounidenses de segundo nivel tenían que justificar sus políticas anti-argentinas frente a sus superiores, lo hacían en términos de la memoria histórica del Departamento de Estado, la que (como ya se mencionó) catalogaba al país como "esencialmente anti-norteamericano" debido a su larga historia de conflictos

diplomáticos relativamente inocuos con los Estados Unidos. El hecho de que las políticas norteamericanas que así se justificaban produjeran resultados contrarios a su objetivo proclamado, acercando (en lugar de alejar) a la Argentina del Eje, era de escasa consecuencia, en la medida en que fracasar en su política hacia la Argentina acarrearía costos muy bajos para los Estados Unidos, e incluso le daban a éstos la oportunidad para una línea dura hacia la recalcitrancia argentina, funcional para la afirmación del prestigio norteamericano a través de mucha retórica y moralina paternalista dirigida a quien quisiera oír.

Por lo tanto, la cuarta "abstención" aconsejable a los países periféricos en sus relaciones con las grandes potencias, tal como se presentó en un acápite anterior, es más importante cuando el país en cuestión es relativamente irrelevante para los intereses vitales de las grandes potencias. Evitar antagonizar con los Estados Unidos aún cuando este antagonismo gira en torno de asuntos relativamente secundarios y no genera costos inmediatos es mucho más importante para un país como la Argentina que para un país como México. Para Irak, Irán o Libia sería suficiente no llevar a cabo un juego de poder político-militar que es suicida para sus propias poblaciones a la vez que peligroso para todo el resto del mundo. Estos países y sus Estados podrían, sin costos significativos, continuar involucrándose en pequeños antagonismos diplomáticos con Occidente, siempre que el Medio Oriente permaneciera inestable y su petróleo no se agotara: nadie le llevaría el apunte a estas pequeñas confrontaciones si ellos moderaran sus políticas en el frente de la seguridad. Pero para un país como la Argentina el riesgo generado incluso por confrontaciones inocuas es potenciado debido a su irrelevancia relativa para los intereses vitales de las grandes potencias: esta es una hipótesis de sentido común que puede verificarse en el estudio de la historia.

## **El factor "riesgo-país" en la ecuación de costos y beneficios**

No obstante, aunque no todos los países periféricos tienen probabilidades de caer en un "síndrome de irrelevancia de la racionalidad" en el proceso decisorio de una gran potencia frente a la cual el país es dependiente, existe otra razón mucho más importante para seguir escrupulosamente los dictados de la "cuarta abstención" como así también los de las tres previas, y esta razón es aplicable a *todos* los Estados periféricos. Siempre que no sean el resultado de la defensa activa de intereses materiales, las memorias históricas negativas de grandes potencias respecto de Estados periféricos deben ser evitadas por estos últimos, *aunque no exista ni el menor riesgo de que en el largo plazo ellas alimenten justificaciones para aplicar políticas discriminatorias* del Estado poderoso contra el débil. Este es el caso simplemente porque las memorias históricas negativas también alimentan las percepciones de inversores potenciales, de banqueros, y de los consultores que construyen índices de riesgo-país.

Si reconocemos que el crecimiento económico es el interés "nacional" primordial de un país periférico, entonces cualquier factor que obre en detrimento del crecimiento o del desarrollo ha de ser evitado, y cualquier política que por el contrario facilite el desarrollo ya sea directa o indirectamente ha de ser considerada aconsejable, aún si las consecuencias económicas de esas políticas no son inmediatas ni dramáticas. Porque son importantes para las decisiones de inversores potenciales, de banqueros y de los consultores que construyen los índices de riesgo-país, las percepciones positivas han de ser cultivadas teniendo en cuenta el largo plazo. Las percepciones son positiva y negativamente afectadas por una diversidad de factores, y estos factores no son exclusivamente de una naturaleza económica (aunque los económicos sean obviamente los más importantes). La estabilidad política es casi tan importante como los factores económicos. El riesgo

de guerra afectará gravemente al índice de riesgo-país. La seguridad jurídica también será un factor crucial. Pero aún en la presencia de buenas perspectivas económicas, estabilidad política, seguridad jurídica y una garantía razonable de paz, a la mayoría de los inversores y banqueros (un porcentaje importante de los cuales son occidentales o de países asociados a Occidente como el Japón) no les resulta indiferente si un país es percibido como un aliado o un antagonista del propio, aunque no sea un antagonista peligroso. El antagonismo político generalmente es asociado con el riesgo de la confiscación, la inconvertibilidad, y otras medidas locales posibles que serían muy costosas para el inversor, lo cual obviamente no es bueno para un país necesitado de inversiones.

Los inversores generalmente tienen mucho más que una sola opción de inversión: por el contrario, generalmente hay más inversiones posibles que dinero para invertir. Esto da lugar a que una variedad de factores influyan sobre una decisión de inversión o de préstamo, la cual además puede ser bastante arbitraria. Más aún, la tasa de retorno esperada por un inversor o un banquero variará según el conjunto de factores mencionado arriba. Todos estos factores hacen imperativo que un Estado periférico (especialmente si es subdesarrollado) haga un esfuerzo adicional no sólo para alcanzar la estabilidad económica y política que es el requisito *sine qua non* de todas las inversiones y créditos razonables, sino también para adaptarse a la estructura política del mundo tal como está dada, en lugar de confrontar quijotescaamente contra las grandes potencias, incurriendo en una actitud de *fiat justitia, pereat mundus*: la confrontación con potencias grandes o chicas debe preservarse sólo para aquellos asuntos en los que lo que está en juego es precisamente el desarrollo del país periférico.

Como todos los otros seres humanos, los inversores y banqueros no son gentes completamente "racionales". Generalmente son gente inteligente que ha concentrado su inteligencia

en sus negocios, y por lo tanto tienen menos sofisticación política que un Ph.D. en ciencia política (aunque mucha más sofisticación en otros asuntos más tangibles). Como todos los seres humanos, albergan estereotipos que afectan su comportamiento. Este fenómeno es relevante tanto desde el punto de vista de las percepciones positivas como negativas. Un caso interesante que ilustra este proceso es el de la decisión del presidente Menem de que la Argentina participe simbólicamente en la Guerra del Golfo de 1990, enviando dos buques que obviamente no tuvieron impacto alguno sobre el poder militar de la coalición. Intelectuales del mundo entero ridiculizaron esta política, incluyendo muchos académicos "liberales" de los Estados Unidos, y la prensa *liberal* (en el sentido norteamericano del término) tendió a mofarse de esta política. Sin embargo, como consecuencia de ella:

1. Los columnistas especializados en América latina de medios como The Wall Street Journal comenzaron a escribir en términos mucho más positivos respecto de la Argentina.
2. Los mismos columnistas comenzaron a criticar las políticas duras del Fondo Monetario Internacional hacia la Argentina;
3. Los consultores bajaron el coeficiente de riesgo político de la Argentina (a la vez que los coeficientes de riesgo económico ya estaban bajando como consecuencia del éxito del plan de estabilización);
4. El costo del dinero para la Argentina bajó, y
5. La probabilidad de inversiones aumentó en una medida no cuantificable que de todos modos no debe ser subestimada si pensamos en términos de un planeamiento estratégico de largo plazo<sup>15</sup>.

Obviamente, el impacto de la decisión simbólica de enviar dos buques al Golfo Pérsico fue

muy pequeño. Pero si tales políticas continuaran a lo largo de, digamos, veinte años, y si esto se combinara con crecimiento económico y estabilidad política, llegaría el momento en que los inversores percibirían a la Argentina con los mismos prejuicios positivos con que hoy contemplan a países como Australia o Nueva Zelanda. Esta no sería una novedad para la Argentina, ya que antes de 1930 los inversores británicos preferían invertir en ese país antes que en aquellos dominios.<sup>16</sup> Las críticas de los gestos de alineamiento con Occidente del gobierno de Menem de parte de los intelectuales no se compadece del hecho de que en los Estados Unidos (como en cualquier otra parte) hay mucha gente altamente ideologizada con mucho poder financiero. El grado de "racionalidad" en las decisiones de las grandes corporaciones no es tan grande. Lo que importa es "vender" una idea, y cuanto mejor sea la imagen que un país periférico tenga con la prensa financiera, mejores serán sus perspectivas, independientemente de cuánto se mofen algunos intelectuales de ciertas políticas.

Debido a su alto perfil público, una operación como la participación argentina en la Guerra del Golfo genera una percepción de irreversibilidad política: las probabilidades de que el mismo gobierno revierta hacia una política de confrontación con Occidente son casi nulas. *Combinadas con un cambio en la dirección adecuada en campos más importantes pero de un perfil más bajo, como la política argentina hacia la no proliferación nuclear y misilística y la política respecto de Malvinas, políticas como la decisión de participar en la Guerra del Golfo y/o abandonar el Movimiento para los Países No Alineados son tomadas en cuenta por los operadores financieros, que perciben que el país es más seguro como consecuencia, lo que reduce el componente político del coeficiente de riesgo país, a la vez que aumenta la probabilidad de atraer nuevas inversiones.*

Debe señalarse que hay mucha frivolidad en las críticas de tales políticas de parte de

intelectuales "liberales" (especialmente académicos norteamericanos). Debido a su propia tendencia contestataria al interior de los Estados Unidos, ellos frecuentemente disfrutaban de las confrontaciones generadas por Estados del Tercer Mundo e indirectamente las promueven, sin tener en cuenta cuáles son los costos de estas confrontaciones (especialmente para las poblaciones del Tercer Mundo). Estos intelectuales caen en el mismo síndrome que afecta a muchos dirigentes del Tercer Mundo, es decir, olvidan que lo que está en juego frecuentemente es el bienestar de millones de personas pobres y hambrientas, y piensan sobre los países en términos antropomorfos, y sobre la política exterior como si fuera el deporte de los Estados.

En suma, parece claro que, idealmente, los Estados periféricos debieran limitar sus confrontaciones a aquellos asuntos en los que sus intereses económicos están involucrados, o a intereses políticos muy inmediatos que afectan en forma directa a su seguridad. Objetivamente, creo que se puede decir con tranquilidad que la significación de los intereses *políticos* de un país periférico en el exterior es inversamente proporcional a la distancia entre sus fronteras y el país extranjero en cuestión (siempre que éste no sea una gran potencia). Esto no quiere decir que, a veces, no valga la pena adoptar políticas simbólicas hacia países que están muy lejos de las propias fronteras; sólo significa que no vale la pena confrontar con grandes potencias respecto de tales políticas.

A su vez, la validez de esta afirmación es proporcional al subdesarrollo del país cuya política esta siendo evaluada. Cuanto más subdesarrollado sea, mayor será el número de gente miserable respecto de la cual el gobierno tendrá responsabilidad, por lo que los riesgos económicos de sus políticas deberán tomarse tanto más en serio. Desafortunadamente, sin embargo, los países subdesarrollados tienden a ser menos democráticos que los desarrollados, y tienden a tener culturas

y estructuras sociales menos igualitarias, lo que conduce a la generación de un mayor margen de libertad de parte de las dirigencias respecto de las consecuencias económicas de sus políticas, y a la percepción de que confrontar es legítimo, *fiat justitia, pereat mundus*. De esta manera, y paradójicamente, los países subdesarrollados tienen una mayor tendencia que los países desarrollados de la periferia a involucrarse en confrontaciones políticas exteriores riesgosas y potencialmente costosas.

De todos modos, y citando una vez más a Morgenthau, "el hecho de que la política exterior raramente esté a la altura de este estándar no es un argumento válido contra la teoría que aquí presentamos"<sup>17</sup>. Dicho argumento malinterpretaría la intención de este capítulo, que es la de identificar las restricciones sistémicas enfrentadas por las políticas exteriores de Estados periféricos si es que convenimos en que su principal interés "nacional" yace en su desarrollo económico<sup>18</sup>. Estas limitaciones nos ayudan a establecer qué es lo que estos países no deberían hacer si es que van a ceñirse a una racionalidad ciudadano-céntrica o a la variedad benigna de racionalidad Estado-céntrica (basada en principios mercantilistas sobre la relación entre el poder y la riqueza). Pero sus dirigencias con frecuencia no están inspiradas por el bienestar ciudadano, y a veces ni siquiera están demasiado preocupadas por la relación de largo plazo entre poder y riqueza, cuyos frutos no vivirán para disfrutar. Este es el motivo por el cual su comportamiento no siempre es predecible, y ésta es también la razón por la que la estrategia más relevante de construcción de teoría yace en el desarrollo de teorías sobre las políticas exteriores de Estados específicos.

Finalmente, debe afirmarse en forma explícita que, en tanto el realismo periférico asume normativamente que la prioridad principal de un Estado periférico, especialmente si es subdesarrollado, es su crecimiento económico, y en la medida en que asume que una política exterior

deseable debe, entre otras calificaciones, ser ya sea:

1. ciudadano-céntrica, o
2. benignamente Estado-céntrica (es decir, con una orientación que privilegie la generación de poder económico sobre la de poder político-militar),

el realismo periférico es un tipo ideal de política exterior que es quintaesencialmente la política exterior de lo que Richard Rosecrance ha llamado el "Estado comercial", que es un tipo ideal de Estado.

La emergencia de un Estado comercial, con una política exterior realista periférica, está condicionada por factores externos e internos. No cualquier contexto interestatal hace posible la emergencia de un "Estado comercial". No cualquier cultura política, régimen político o estructura social es compatible con este tipo de Estado o con esta política exterior. Una política exterior puede desviarse del realismo periférico, y un país puede ser impedido de convertirse en un Estado comercial, por razones que no siempre estarán vinculadas a si sus políticas son o no son ciudadano-céntricas. Este será el caso si tiene un vecino como Saddam Husein: no podrá darse el lujo de subordinar los asuntos de seguridad, aunque su enfoque de la política exterior sea básicamente ciudadano-céntrico. No obstante, el mundo de hoy está dominado por una mentalidad que hace posible que muchos Estados periféricos adopten la política exterior de un Estado comercial. Como se sugirió antes, el sobredimensionamiento de las fuerzas armadas de un Estado es con más frecuencia el producto de las preferencias de la élite local y de otros factores internos, que un resultado impuesto por circunstancias externas.

### **Algunas observaciones sobre la estrategia de investigación teórica**

Ciertamente, Rosecrance demostró con claridad que la gran mayoría de los Estados relativamente débiles del mundo, incluyendo los de la periferia desarrollada, tienen más que ganar si hacen del progreso material su objetivo primordial, que si apuestan sus haberes al poder político-militar. Sin embargo, el hecho significativo es que algunos estadistas del Tercer Mundo no parecen concientes de esta verdad que debiera ser evidente. O para ponerlo en otras palabras, simplemente *no es verdad* que, como supuso Stanley Hoffmann, "el mensaje más importante" de Morgenthau, esto es, "que no hay política exterior sin poder", haya sido aceptado por todos los decisores y por todos los miembros del "público informado": este puede ser el caso en el mundo industrializado, pero no tiene vigencia universal, y esta es sólo una de las muchas percepciones etnocéntricas de los teóricos de las relaciones internacionales del mundo anglo-norteamericano.<sup>19</sup> Por el contrario, ciertamente que *sí existen* políticas exteriores orientadas al poder político-militar sin una base de poder adecuada. Tienden a ser auto-destructivas, pero a veces son implementadas porque sus costos están pagados en gran medida por el populacho de países pobres y débiles, y porque sirven a la vanidad y las ansias de poder de las élites, como también a algunos intereses domésticos (por ejemplo, los de los complejos militar-industriales) y, a veces, a algunas obsesiones que están profundamente arraigadas en la cultura local.

En tanto estas "políticas de poder sin poder" pueden generar percepciones de amenazas en Estados vecinos, las que a su vez generan carreras armamentistas y tienden así a causarle un daño acumulado a las perspectivas de desarrollo de regiones enteras, ellas son como una infección virósica que puede extenderse a lo ancho de todo un continente, y pueden afectar a algunos países que en otras circunstancias podrían ser proclives al perfil de un "Estado comercial" y a una política exterior realista periférica (ya sea ciudadano-céntrica o del tipo benigno del Estado-centrismo).

Este razonamiento nos retrotrae al punto de que aunque las teorías sistémicas tienen cierta importancia porque nos ayudan a establecer límites a lo que es normativamente aconsejable para un Estado periférico, en realidad son las teorías sobre la política exterior de Estados específicos, que nos pueden ayudar a comprender porqué algunos Estados no se avienen a las "limitaciones sistémicas", las que nos llevarán más lejos en la comprensión de las fuentes potenciales de amenazas a la paz y la seguridad interestatales.

Para clarificar el punto, tomemos un ejemplo. Está claro que debido a factores sistémicos, si Libia (o Irak, o Irán, o la Argentina de Galtieri en 1982) tuvieran un arma atómica, su seguridad no se vería consolidada sino por el contrario, amenazada, y que sus perspectivas de desarrollo en el largo plazo sufrirían aún más. Sin embargo, a Khadaffi le encantaría tenerla. ¿Porqué?

La respuesta obvia, siguiendo a Morgenthau, es que Khadaffi estaría encantado de tener un arma atómica debido a su búsqueda de poder. Pero si debido a razones sistémicas, la seguridad de Libia se vería perjudicada por la posesión de esta arma, y si sus fuentes generativas de poder en el largo plazo (la riqueza y el desarrollo) se verían aún más perjudicadas (debido a la certeza de la imposición de sanciones de parte de las grandes potencias), entonces no puede decirse que *Libia* ganaría poder con la posesión de un arma tal. Además, una buena inversión de los recursos libios en proyectos multiplicadores de riqueza eventualmente conduciría a mucho más poder que la escasa cuota adicional de poder político-militar que podría ganar un país del Tercer Mundo a través de la adquisición (y aún del desarrollo autóctono) de un arma nuclear en el día de hoy (cuando los arsenales de las grandes potencias cuentan con muchos miles de ellas). En el caso de que Khadaffi tuviera éxito en la adquisición de un arma atómica, lo que aumentaría no sería el poder de largo plazo de Libia sino el poder de corto plazo del mismo *Khadaffi*, en un juego personal de alto riesgo

que el pueblo libio le permite jugar. El problema una vez más es porqué se lo permiten. La respuesta yace en un estudio de lo que Waltz llama los "atributos" de Libia: su cultura, su estructura social, sus instituciones, su sistema político, su historia, etc. En otras palabras, la respuesta yace en una teoría de la política exterior libia.

De la misma manera, aunque factores sistémicos nos pueden ayudar a comprender, por ejemplo, porque la Argentina *no invadió* las islas Malvinas en 1970, 1975 o 1980 (a pesar de que una tal invasión fue considerada como una alternativa posible, de rédito interno positivo, por los sucesivos gobiernos argentinos a partir de aproximadamente 1950), el análisis de estos factores no nos puede ayudar a comprender porqué las islas fueron invadidas en 1982. Para comprender ésto necesitamos una teoría de la política exterior argentina. Por cierto, *si los Estados siempre adoptaran políticas compatibles con sus supuestas "limitaciones sistémicas", su comportamiento sería predecible*. El problema yace en el hecho de que en gran medida debido a los atributos de los Estados mismos, su comportamiento con frecuencia *no* es predecible (por lo menos a través del análisis sistémico), a pesar de las muchas pautas regulares de comportamiento que asimismo pueden observarse y que *sí son* el producto de "limitaciones sistémicas". Casos como los de Galtieri, Khomeini, Khadaffy, Saddam (e incluso el del colapso de la Unión Soviética y sus consecuencias para las relaciones interestatales, que no son por cierto periféricas) nos muestran que con frecuencia lo que resulta políticamente relevante es la "excepción" y no la "regla", es decir, aquello que cae afuera de la esfera de las políticas sistémicamente predecibles.

Por consiguiente, al menos en el caso de las relaciones interestatales de los países periféricos, el enfoque sistémico de Waltz<sup>20</sup> conduce al estudio de lo que es obvio, intelectualmente menos interesante y políticamente menos relevante. La misma crítica puede aplicarse a Keohane: nuestra

estrategia metodológica debiera ser la opuesta de la propuesta en su artículo sobre "la teoría de la estabilidad hegemónica", donde explícitamente afirma que él no está interesado en "acontecimientos improbables", sino en "pautas de comportamiento y en tendencias generales"<sup>21</sup>. Por cierto, algunos de los problemas más importantes enfrentados por el mundo de hoy emergen de "acontecimientos improbables" y requieren estudios en profundidad sobre las fuentes de la política exterior de Estados potencialmente desestabilizadores. Los desestabilizadores casi siempre agarran de sorpresa a los científicos políticos, a los analistas de las relaciones inter-"nacionales" y a los decisores de los gobiernos de Occidente: ellos presuponen la previsibilidad sistémica, y sin embargo a veces no encuentran nada parecido (como en el caso de la política de Reagan hacia la Junta Militar argentina inmediatamente antes de la invasión de las islas Malvinas).

No obstante, debe comprenderse que el enfoque sistémico es la única base posible para el desarrollo de una análisis *normativo* de la política exterior, que prescriba como servir mejor a una cierta concepción del interés "nacional" de un país determinado. Esto nos conduce a la importante conclusión de que en cualesquier intento de construir una teoría de las relaciones internacionales, el análisis normativo y las hipótesis explicativas necesariamente estarán conceptualmente entretrejididos. Una teoría causal útil nos explicará porqué ciertos comportamientos relevantes se desvían de los comportamientos esperables y "racionales", pero la mera identificación de estos comportamientos esperables y "racionales" representara una valoración respecto de las estrategias de política exterior deseables, aún cuando el objetivo del análisis no sea evaluar o aconsejar sino explicar. Más aún (como lo señalara Morgenthau), los comportamientos esperables y "racionales" están definidos en términos de una concepción de la "naturaleza humana" y del "interés nacional". Esta es una de las razones porqué aún una teoría explicativa de las relaciones internacionales, que intente comprender

causas y no pretenda prescribir comportamientos, inevitablemente estará basada en premisas filosóficas implícitas.

Por otra parte, debe con toda justicia recordarse que Morgenthau estaba conciente del hecho de que los desestabilizadores con frecuencia adoptan políticas que no se ajustan a las "limitaciones sistémicas". Esto está claro cuando nos dice que "no todas las políticas exteriores han seguido siempre un curso tan racional, objetivo y no emocional". Más aún, llega al punto de reconocer que:

Vale la pena indagar respecto de si la psicología y psiquiatría modernas nos han provisto de las herramientas conceptuales que nos permitan construir una suerte de contra-teoría de la política irracional, una especie de patología de la política internacional.<sup>22</sup>

Pero Morgenthau no desarrolla esta inquietud, y por el contrario nos dice que:

Una teoría de la política exterior que apunte a la racionalidad deberá por el momento hacer abstracción de estos elementos irracionales, e intentar pintar un cuadro de la política exterior que presente la esencia racional que se encuentra en la experiencia, sin las desviaciones de la racionalidad que también se encuentran en la experiencia.<sup>23</sup>

Y Waltz, que correctamente percibió el hecho de que Morgenthau continuamente confundía el concepto de "teoría de las relaciones internacionales" con el de una "teoría de la política exterior", se lanzó en la dirección de una teoría sistémica que subestima el papel de las teorías de la política exterior y que por lo tanto deja totalmente de lado la intuición no desarrollada de Morgenthau acerca de la relevancia de aquellas políticas que aparentemente no se ajustan a limitaciones sistémicas que se supondrían obvias (es decir, lo que Morgenthau llamó políticas "irracionales"). Este déficit es suficientemente grave en el caso de una teoría realista que se concentre en las relaciones interestatales de Estados centrales. En el caso de un punto de vista periférico, descalifica totalmente

a la teoría.

## NOTAS

- 
1. R. O. Keohane, "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", en R.O. Keohane (comp.), Neorealism and its Critics, New York: Columbia University Press, 1986, pag. 11.
  2. H. Bull, op.cit., pag. 66. Mi énfasis.
  3. H.A. Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", en American Political Science Review, Vol. 79, 1985, pag. 301-303.
  4. Véase el Capítulo 1 de este libro.
  5. H. Morgenthau, op.cit., pag. 10-11. Mi énfasis.
  6. R. Rosecrance, The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World, Nueva York: Basic Books 1986.
  7. Véase M. Wilhelmy, "Argentina: La Política Exterior del Gobierno Democrático", en H. Muñoz (comp.), Las Políticas Exteriores Latinoamericanas Frente a la Crisis (Anuario PROSPEL 1984), Buenos Aires: GEL, 1985, pag. 330-331.
  8. Véase C. Escudé, op.cit., 1983.
  9. Véase S.E. Hilton, "The Rio-Washington 'Axis' during World War II", Hispanic American Historical Review, mayo de 1979.
  10. Este es aún más el caso cuando consideramos que existía una excelente razón de orden doméstico para la participación simbólica de la Argentina en los asuntos militares mundiales de la posguerra fría, plegándose a las políticas de los Estados Unidos (o del Consejo de Seguridad, tal como el gobierno argentino ha definido eufemísticamente su alineamiento). Se trata de la redefinición del papel de sus fuerzas armadas, que tradicionalmente tuvieron un papel importante en la política interna a la vez que estaban dedicadas al cultivo de "hipótesis de conflicto" paranoides respecto de los Estados vecinos, que condujeron a carreras armamentistas y a un despilfarro masivo de recursos. La superación de esa configuración generó a su vez el desafío de redefinir el papel de los militares, y la participación en las operaciones multilaterales ha sido un importante paso en esa dirección.
  11. Desarrollé este concepto por primera vez en 1987, en el contexto de la ponencia presentada a un seminario de FLACSO/Buenos Aires. Los trabajos allí presentados se publicaron en R. Bouzas y R. Russell (comp.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Buenos Aires: Ed. Legasa, 1989, y el artículo portador de este concepto (por cierto, el artículo fundador del "realismo periférico") fue C. Escudé, "De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico". Previamente, yo había publicado un resumen de estos y otros conceptos constitutivos del realismo

---

periférico en diarios argentinos, especialmente el Río Negro. Varios años más tarde, me complació ver que en The Onset of World War (Boston: Unwin Hyman, 1988), Manus I. Midlarsky usa el mismo concepto, aunque con la diferencia de que, como era de esperar, él lo considera desde la perspectiva de si una gran potencia tiene o no necesidad de tomar en cuenta la memoria histórica de una potencia menor. De tal modo, su uso del concepto es el opuesto simétrico del mío, esto es, central en lugar de periférico.

12. Ver C. Escudé, "Argentina: The Costs of Contradiction", en A.F. Lowenthal (comp.), Exporting Democracy: The United States and Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991; C. Escudé, "U.S. Political Destabilization and Economic Boycott of Argentina During the 1940s", en G. Di Tella y D. Cameron Watt (comp.), Argentina Between the Great Powers, 1939-1946, Londres: Macmillan, 1989; C. Escudé, Realismo Periférico: Fundamentos de la Nueva Política Exterior Argentina, Buenos Aires: Planeta, 1992, especialmente el Capítulo 5; y C. Escudé, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949, Buenos Aires: Ed. de Belgrano, 1983.

13. R.O. Keohane, After Hegemony, capítulo 11.

14. Véase C. Escudé, op.cit. 1983, especialmente el capítulo 4.

15. Debo a Cristóbal Williams muy valiosos intercambios de opinión referentes a este tema, que considero centrales para mi enfoque teórico.

16. Véase, por ejemplo, D.C.M. Platt y G. Di Tella (comp.), Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Perspective, 1870-1965, Londres: Macmillan/St. Antony's, 1985, y The Political Economy of Argentina, 1880-1946, Londres: Macmillan/St. Antony's, 1986.

17. H. Morgenthau, op.cit., pag. 8.

18. Como ya se dijo anteriormente, quien esto escribe está conciente de los valores materialistas que acompañan a esta premisa explícita. También está conciente de que está tomándose la atribución de definir los intereses "de país" de los Estados periféricos. En contraste, lo que los teóricos tradicionales hacen es permitir que *los Estados o los gobiernos* definan los intereses "nacionales", convirtiéndose así en sus cómplices en tanto adjudican a estos intereses, definidos por cada Estado, un status "nacional". De tal modo, valores conservadores y/o élite-céntricos penetran en sus teorías. Porque estos valores no son explícitos y su misma presencia es negada, la ideología se presenta disfrazada de ciencia. Por el contrario, el texto actual no pretende ser valorativamente neutral, explicita sus premisas, y aspira a un status superior al de la ideología: el de la filosofía.

19. S. Hoffmann, Jano y Minerva, pag. 85 (edición de GEL).

20. K. Waltz, op.cit., especialmente los capítulos 3 y 4. El problema metodológico para la construcción de una teoría de las relaciones internacionales no yace, por lo tanto, en la alternativa pretendida por Waltz, es decir, entre teorías "sistémicas" y "reduccionistas" (siendo estas últimas, en

---

su terminología, las que limitan la causalidad dentro del sistema interestatal a la acción de los Estados mismos o de otros actores del sistema, en lugar de considerar la intervención de causas "sistémicas" propiamente dichas, que están más allá de los Estados mismos y que están generadas por las relaciones entre los Estados, es decir, que son "relacionales"). Por el contrario, ocurre muchas veces que los fenómenos más relevantes (o los más peligrosos) están engendrados por causas que simplemente no son sistémicas, aunque sea cierto que *la mayor parte* del comportamiento sea explicable a través de factores sistémicos (o a través de las limitaciones impuestas por el mundo externo, que no necesariamente son estrictamente "sistémicas" si usamos la jerga de Waltz escrupulosamente). Véase la página 91 (capítulo 4) de la edición de GEL.

21. R.O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977", publicado por primera vez en 1980 y reimpresso en R.O. Keohane, International Institutions and State Power, Boulder CO: Westview Press, 1989, pag. 76-77.

22. H. Morgenthau, op.cit., pag. 7.

23. Ibid., pag. 7.