

Realismo Periférico: una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986-1997 – por Carlos Escudé*

Introducción – Hacia una reevaluación

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

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

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

* Este trabajo fue presentado por primera vez al Simposio “Teorias e conceitos em relações internacionais: Enfoques Nacionais e Regionais”, organizado por la Universidade de Brasilia y el Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) en 2008. Fue publicado por los organizadores del dicho simposio en lengua inglesa, bajo el título “Peripheral Realism: An Argentine Theory-Building Experience, 1986-1997”, en José Flávio Sombra Saraiva (comp.), *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*, Brasilia: IBRI, 2009. Posteriormente fue reproducido como el capítulo 1 de mi libro *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*, Buenos Aires: Lumière 2012.

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

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

En cualquier caso, el hecho es que desde 1984 hasta 1998 hubo un flujo permanente de resultados de investigación desde el ITDT. Durante los '80 el objetivo de la investigación fue normativo: determinar cuál era la mejor política exterior para un país como Argentina. Durante los '90 el enfoque viró hacia un objetivo más "teórico", en el sentido de la teoría angloamericana: ¿cómo funciona el sistema interestatal, y qué es lo que ese funcionamiento implica para Estados periféricos?¹

Comenzaremos este trabajo sintetizando los esfuerzos realizados durante los años '80 y '90 en el ITDT para construir teoría normativa y explicativa. No abordaremos la cuestión de la confección de la política misma, ni intentaremos resolver el problema de qué vino primero, la teoría o las políticas. Cualquiera sea la solución de este enigma, el hecho es que la construcción de teoría acompañó la confección de políticas, y la teoría emergente, el RP, ayuda a explicar y comprender las políticas que se instrumentaron.²

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

¹ En este libro, entenderemos como "periféricos" a todos los Estados que no son ni miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni superpotencias económicas como Alemania y Japón. Según esta definición operacional, la "periferia" incluye a países desarrollados y subdesarrollados. Cuando el "Tercer Mundo" sea mencionado, será en referencia a la periferia subdesarrollada o en vías de desarrollo, incluidas las "potencias emergentes" Algunos países, como Rusia, pueden ser considerados parte del "centro" en asuntos militares globales, a la vez que parte de la periferia de la economía mundial.

² El término "realismo periférico" en referencia a una doctrina de política exterior, fue usado por primera vez en la literatura en C. Escudé, "De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico", R. Bouzas y R. Russell (ed.), *Estados Unidos y la Transición Argentina*, Buenos Aires: Legasa, 1989.

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

Finalmente, las Conclusiones sintetizan la cuestión de la objetividad científica en la teoría de las relaciones internacionales, tal como se formuló en mi libro de 1995, *El Realismo de los Estados Débiles*, y en su versión en lengua inglesa de 1997, *Foreign Policy Theory in Menem’s Argentina*.³ Allí afirmo que la teoría de las relaciones internacionales nunca puede ser “científica”. En el mejor de los casos, si las premisas de una teoría están lúcida y honestamente reconocidas por su autor, puede aspirar a status filosófico. De lo contrario, no es más que una ideología que, de manera a veces involuntaria, esconde intereses frecuentemente sórdidos.

Estas Conclusiones se cierran con dos preguntas complementarias:

1. Dadas sus premisas explícitamente cosmopolitas, ¿a quién hubiera servido el RP, si hubiera estado acompañado por políticas socio-económicas ciudadano-céntricas que consiguieran un grado razonable de crecimiento y bienestar social?
2. Dado que en la Argentina de los ‘90 las políticas socio-económicas fueron el opuesto de ciudadano-céntricas, generando desempleo y pobreza sin precedentes, ¿a quién sirvió en la práctica el RP?

Sección I – Una doctrina normativa derivada de lecciones históricas

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

Este perfil confrontativo no estaba limitado a los Estados Unidos. En 1978, la guerra casi irrumpió con Chile, a la vez que hasta 1979 las relaciones con Brasil fueron tensas y por un tiempo incluyeron una carrera nuclear.⁴ Más aún, en 1982 la Argentina invadió las disputadas

³ Mi libro de 1992, *Realismo Periférico: Fundamentos Para la Nueva Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Planeta), menos abstracto, desarrolló la doctrina normativa.

⁴ En noviembre de 1979, durante el régimen militar, un tratado tripartito fue firmado entre Argentina, Brasil y Paraguay que estableció las bases para relaciones cooperativas. Véase Magdalena Segré, “La cuestión Itaipú-

Islas Malvinas, que habían estado bajo el dominio británico desde 1833. Al hacerlo, se embarcó en una guerra poco prometedora contra el Reino Unido, en la que Estados Unidos, como era dable esperar, respaldó a los británicos.⁵

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

1. Rehusado ratificar el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América latina, y rechazado el de No Proliferación Nuclear;
2. Dedicado sus escasos recursos al enriquecimiento de uranio (que sus reactores de producción de energía no necesitaban, pues funcionaban con uranio natural);
3. Lanzado un proyecto conjunto con el Irak de Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que hubiera sido capaz de lanzar una carga útil de mil libras (el peso promedio de una ojiva nuclear) a una distancia de mil kilómetros.⁶

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

Aunque Brasil estaba involucrado en políticas nucleares similares a las argentinas, no desarrollaba un misil en sociedad con Irak, no había estado al borde de la guerra con Chile, y no había librado una guerra contra el Reino Unido ni contra ningún otro país en el siglo XX, excepto contra los enemigos de Occidente en ambas contiendas mundiales.⁷

Los antecedentes argentinos, únicos en América latina, fueron el producto de varios factores que se realimentaron mutuamente, entre ellos: a) su relativa prosperidad desde aproximadamente 1880 hasta 1942, que había generado expectativas locales de un futuro estatus de potencia mundial;⁸ b) su aislamiento geográfico, que hizo posible la emergencia de ideas desproporcionadas acerca de su desarrollo y poderío; c) el contenido de su sistema educativo, que alentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y sus posibilidades

Corpus: el punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Nº 97, septiembre de 1990, FLACSO, Buenos Aires.

⁵ Véase J.S. Tulchin, *Argentina-United States: A Conflicted Relationship*, Boston: Twayne Publishers, 1990.

⁶ Contradiendo hipótesis que sostienen que tales proyectos son favorecidos por gobiernos militares, el Cóndor II fue ideado a principios de 1984 bajo el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89).

⁷ Si se considera “guerra” al conflicto brasileño-boliviano por el Acre, entonces el último conflicto bélico brasileño, con excepción de las dos guerras mundiales en que apoyó a las democracias, se cerró en 1903.

⁸ Véase C. Díaz-Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press, New Haven, 1966. Hay edición en castellano.

futuras⁹, y d) una ideología ecléctica de relaciones interestatales, que se vio influida por varias tradiciones de pensamiento, tanto importadas como vernáculas.

Como muchos otros Estados del mundo, hasta los '90 la Argentina había subordinado el bienestar ciudadano a la búsqueda de poder regional, a veces con la ilusión de competir en un juego planetario mayor. Sin embargo, la necesidad de centrar sus políticas exteriores y de seguridad en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano se hizo cada vez más palpable a medida que se cobró conciencia del fracaso de las políticas inspiradas por la búsqueda de prestigio y poder. Para algunos círculos intelectuales restringidos, esto se hizo patente a fines de la década de 1970, cuando se abrieron al público los archivos británicos y estadounidenses sobre las relaciones argentino-norteamericanas durante la década de 1940.¹⁰ Entonces fue posible tener una idea cabal de las pérdidas generadas por el desafío a la hegemonía norteamericana, a la vez que estimar las consecuencias del boicot económico y desestabilización política a que el país fue sometido por los Estados Unidos desde 1942 hasta 1949.¹¹

La guerra de Malvinas de 1982 proveyó de argumentos aún más elocuentes sobre la necesidad de rediseñar las políticas exteriores de Argentina, con un enfoque centrado en el ciudadano. Los costes de aquella guerra en términos de desarrollo económico, nunca medidos con precisión, fueron enormes: obstaculizó las relaciones con la Comunidad Económica Europea, ahuyentó inversiones y elevó enormemente la tasa de riesgo-país. Como consecuencia, se generó un debate intelectual cada vez más intenso, basado fundamentalmente en dos instituciones, el Instituto Di Tella y FLACSO/Buenos Aires.¹²

La percepción de los costes económicos y sociales de estos excesos es lo que eventualmente condujo, en los '90, al abrupto cambio en las políticas exteriores argentinas. Brasil, Chile o México nunca hubieran protagonizado este cambio de 180 grados, simplemente porque jamás habían incurrido en los excesos de Argentina. Es improbable que el RP hubiera podido florecer en esos países, por razones que son tan comprensibles como lo es que haya emergido en la Argentina.¹³

⁹ Véase C. Escudé, "Education, political culture and foreign policy: the case of Argentina", Serie de documentos de trabajo sobre América latina de las universidades de Duke y North Carolina (Chapel Hill), Durham, N.C., 1992; *La "Riconquista" Argentina: Scuola e Nazionalismo*. Edizione Cultura della Pace, Fiesole, 1992; *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1990; y *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta, Buenos Aires, 1992, cap. 4.

¹⁰ Para explorar estos asuntos, Di Tella organizó y financió un seminario sostenido entre el 5 y 7 de julio de 1986 en St. Antony's College, Oxford. De allí surgió *Argentina Between the Great Powers, 1939-1946 (Macmillan, Londres, 1989)*, compilado por él mismo y D. Cameron Watt. Aparte de Di Tella, Watt y yo, asistieron al seminario Alec Campbell, H.S. Ferns, Paul B. Goodwin Jr., Stanley E. Hilton, Warren F. Kimball, Callum A. MacDonald, John Major, Ronald C. Newton, Mario Rapoport y Joseph S. Tulchin. Fue un punto de partida importante para la construcción intelectual conducente a la formulación del realismo periférico.

¹¹ Véase C. Escudé "The Argentine Eclipse: The International Factor in Argentina's Post World War II Decline", tesis de Ph.D., Yale University 1981, y *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*, Buenos Aires: Belgrano, 1983. Véase también G. Di Tella and D. Cameron Watt, eds., *op. cit.*, y el capítulo titulado "The United States' Persecution of Argentina", en J.S. Tulchin, *op. cit.*

¹² Véase, por ejemplo, los sucesivos números del boletín *América Latina Internacional*, publicado por FLACSO, Buenos Aires.

¹³ No obstante, el caso mexicano fue tratado bajo el prisma del realismo periférico. Véase R. Domínguez, "Fox's Mexican Foreign Policy: A case of post-authoritarian semi-peripheral realism", trabajo presentado en la

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

1. Alineamiento explícito con Occidente, abandonando el Movimiento de Países No Alineados y redefiniendo el perfil de votos argentinos en foros internacionales;
2. Restablecimiento de relaciones cooperativas con el Reino Unido;
3. Ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Prohibición de armas nucleares en América latina y adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, y
4. Desactivación del proyecto de misil balístico Cóndor II y de la sociedad con Saddam Hussein.¹⁴

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

Además, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile, avanzando en el proceso de demarcación de límites, a la vez que profundizó el proceso de integración económica con Brasil, a través de la creación del cuatripartito MERCOSUR.¹⁵ Más que mero bloque económico, visto desde la Argentina, el MERCOSUR constituyó una alianza estratégica paralela con Brasil: no sólo eliminaba las viejas hipótesis de conflicto entre ambos vecinos, consolidando la ya longeva zona de paz, sino que también hacía de contrapunto con la alianza argentino-norteamericana, especialmente en asuntos comerciales, en los que Buenos Aires tendió a estar junto a Brasilia. Al igual que Brasil, la Argentina cortésmente rechazó la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).¹⁶

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

¹⁴ Los puntos 1 and 2 fueron defendidos antes de la acuñación del término "realismo periférico", en C. Escudé, *La Argentina vs. Las Grandes Potencias: El Precio del Desafío*, Buenos Aires: Belgrano, 1986. La adaptación a las políticas occidentales de no proliferación nuclear fue aconsejada en mis notas de opinión del 19 de agosto de 1986, "En política nuclear, la Argentina está en falta", *Río Negro*. Ceder a las presiones occidentales en el ámbito de los misiles balísticos fue aconsejado en mi nota de opinión del 22 de octubre de 1988, "El Cóndor II y la política exterior", *Río Negro*. El *Río Negro* es un diario publicado en la provincia homónima, del norte patagónico. Propiedad del ministro de Educación de Alfonsín, el radical liberal Julio Rajneri, durante los '80 pareció a punto de convertirse en el *Washington Post* de la Argentina, debido a la proyectada (y luego frustrada) transferencia de la capital argentina a la ciudad de Viedma, en esa provincia. Varios de los defensores tempranos de políticas exteriores afines al realismo periférico publicaron notas de opinión en sus páginas, el principal de los cuales fue Enrique Vera Villalobos, quien eventualmente se suicidó por razones que no estuvieron desvinculadas de los costes personales de la "incorrección política".

¹⁵ Creado por el Tratado de Asunción de 1991 entre Argentina, Brasil y Paraguay.

¹⁶ Véase C. Escudé, "La Argentina y sus alianzas estratégicas", *Archivos del presente*, Nº 13, julio-septiembre de 1998.

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

1. El presupuesto militar se redujo fuertemente;
2. El servicio militar obligatorio fue eliminado;
3. La industria estatal militar (que producía, entre otras armas, tanques bastante efectivos) fue desmantelada y
4. Se llevó a cabo un esfuerzo coherente por institucionalizar medidas de construcción de confianza y mecanismos de seguridad cooperativa, en el hemisferio, la región y la subregión.¹⁷

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

1. En una democracia liberal, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, facilitando el desarrollo socio-económico.
2. Por ello, el desarrollo es la definición misma del interés nacional, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo sin amenazas externas creíbles.
3. Finalmente, los Estados Unidos constituyen la limitación externa individual más importante para la política exterior de los países de la región latinoamericana. Debido a su capacidad para ocasionar daño (documentada en nuestro Apéndice 3), es del mayor interés tener buenas relaciones con esa potencia, *siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses materiales de la Argentina.*

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

Incluso en el caso del perfil de votos argentinos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cambio implicó pasar de una divergencia radical con Estados Unidos, del 87,5%, a una divergencia moderada del 59%. Aún con la nueva política, la Argentina votó en forma opuesta a Estados Unidos más veces que de manera convergente. La política de Israel, con una convergencia del 88 %, y la británica, con el 81,8 %, bien podrían haber sido

¹⁷ Para un análisis más detallado de estos temas, véase C. Escudé y A. Fontana, “Argentina's Security Policies: Their Rationale and Regional Context”, en Jorge I. Domínguez (comp.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 51-79.

consideradas de “alineamiento automático” con la superpotencia, pero en el caso argentino lo que ocurrió fue que la confrontación automática de la era previa fue reemplazada, durante los '90, por una política moderada no confrontativa.¹⁸

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

Esto no quiere decir que la eliminación de las confrontaciones políticas innecesarias generaría beneficios automáticos. Los principales textos normativos del RP afirman reiteradamente que tal resultado no debía esperarse, y que la propuesta era esencialmente de control de daños, evitando sanciones y actitudes poco cooperativas de parte de las grandes potencias, para allanar el camino para políticas económicas complementarias, que idealmente también debían ser ciudadano-céntricas, pero que provendrían de una esfera de gobierno ajena a la de las relaciones diplomáticas.¹⁹

Esta línea de pensamiento condujo a la temprana acuñación de un concepto proto-teórico normativamente relevante, que fue muy estudiado posteriormente por académicos y analistas latinoamericanos.²⁰ La experiencia argentina, como la de otros países contestatarios, demostraba que la libertad de maniobra de todo Estado mediano era tan grande que incluía la posibilidad de la autodestrucción. La aventura malvinera era elocuente. Por ende, se razonó que la “autonomía” de un Estado no debe definirse en términos de su “libertad de maniobra”, que era la definición tradicional empleada tanto por intelectuales como Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, como por estadistas como Alfonsín. Para ser útil, el concepto debía redefinirse como una cualidad vinculada a los *costes* de usar esa libertad de maniobra casi ilimitada.

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

La evaluación de teorías preexistentes

¹⁸ Véase F. Corigliano, “La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”, en C. Escudé (comp.), volumen XV de la *Historia General de las Relaciones Internacionales de la República Argentina*, pp. 215-225, Buenos Aires: GEL (Nuevohacer) 2003.

¹⁹ Véase, por ejemplo, *Realismo Periférico*, op. cit. p. 49: “el alineamiento argentino no vale tanto”.

²⁰ Por ejemplo, R. Russell y J.G. Tokatlián, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1 (Primavera, 2003), pp. 1-24, o A. Simonoff, “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, Año 12, Nº 25, Junio-Noviembre 2003, 129-148.

No obstante, estos eran apenas puntos de partida elementales para un esfuerzo de construcción de teoría que aspirara a competir con teorías preexistentes de relaciones internacionales.²¹ Desde la plataforma de lanzamiento reseñada, la construcción de teoría requería:

1. Evaluar las teorías más difundidas en los claustros, en términos de su adecuación para aquellos Estados periféricos que enfrentan pocas amenazas externas creíbles, y que como Argentina (pero a diferencia de Brasil) son relativamente irrelevantes para los intereses vitales de las principales potencias mundiales.
2. Identificar las falacias lógicas en aquellas teorías preexistentes que, a pesar de su aspiración “científica” a una validez universal, son inadecuadas o conducentes a error para países periféricos. Nuestro estudio se concentró en Hans Morgenthau (precursor del “realismo clásico”), Kenneth Waltz (que introdujo el “realismo estructural”, también conocido como “neorrealismo”), y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (creadores del concepto de “interdependencia compleja” y precursores del “institucionalismo liberal”).
3. Acuñar una versión corregida de la teoría “realista”, más adecuada a Estados periféricos democráticos, e inspirada por premisas explícitamente ciudadano-céntricas, en vez de estado-céntricas.

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

Por cierto, se razonó que la transformación radical del perfil externo de Argentina podía contribuir a responder el antiguo enigma de cómo se genera un orden interestatal. ¿Se comprende mejor como un proceso de ajuste mutuo entre varios Estados y diversos tipos de demandas domésticas e internacionales, como supone el institucionalismo neoliberal? ¿Resulta más esclarecedor concebirlo como una imposición forzada por los Estados más poderosos bajo condiciones de anarquía, como argüiría la mayoría de los realistas clásicos y estructurales? ¿O es más correcto concebirlo como una imposición parcial bajo una jerarquía interestatal incipiente, como eventualmente arguyó el RP?²²

²¹ Las premisas mencionadas habían sido acuñadas mucho antes de que Menem llegara a la presidencia. Estaban presentes en mi libro de 1986, *La Argentina vs. las Grandes Potencias: El Precio del Desafío*, que fue un corolario normativo de mi estudio historiográfico de 1983, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*, que a su vez documentaba los costes, para la Argentina, de desafiar las políticas norteamericanas durante la Segunda Guerra Mundial.

²² “International Relations Theory: A Peripheral Perspective”, Nº 1 de la Serie de Documentos de Trabajo de la Universidad Torcuato Di Tella, junio de 1993.

Se reflexionó que la introducción del comportamiento de Estados periféricos al análisis sistémico aportaría una perspectiva diferente y complementaria al estudio de estas cuestiones. El fin de la Guerra Fría había mostrado que los países del Tercer Mundo pueden tener un efecto desestabilizador sobre la política mundial. Esto contradecía la premisa de Morgenthau y Waltz según la cual los Estados débiles carecen de una verdadera política exterior, aunque coincidía con la idea de Stephen Krasner de que los Estados de Tercer Mundo buscan no sólo riqueza sino también poder político-militar.²³ Pero con mayor frecuencia ocurría que los países del Tercer Mundo se adaptaban al orden mundial, dándole la razón a los dos primeros y contradiciendo a Krasner. Y la Argentina había atravesado ambas fases, convirtiéndose en un caso ideal para el estudio de estos temas teóricos universales.

Entre otras cosas, el caso argentino sugería que las variables internas eran tan importantes como las sistémicas en la determinación del perfil de una política exterior. Desde los '80 hasta los '90, la sensibilidad del país a altos costes externos había aumentado. La memoria de la derrota militar de 1982 conducía a la sobriedad, y a ella se sumaban las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990. Dada la vulnerabilidad financiera del país, la anticipación de las sanciones externas públicas o encubiertas que hubieran podido desencadenarse si el gobierno hubiera persistido con los aspectos más irritantes de sus longevas confrontaciones, fueron un disuasivo efectivo contra la continuidad de los proyectos de proliferación en los ámbitos nuclear y misilístico. La estructura-de-preferencias internas que había hecho posible la guerra de Malvinas y la sociedad con Irak en el desarrollo del Cóndor II, había sido reemplazada por una en la que ni el gobierno ni los sectores influyentes estaban dispuestos a pagar los altos costes externos de una política exterior orientada hacia el aumento del poder político-militar interestatal.

Este análisis tenía consecuencias metodológicas. Sugería que la estrategia de construcción de teoría más prometedora era una que enfatizara los rasgos de sociedades específicas. Partir del nivel de análisis sistémico, como Waltz, era un error.²⁴ Si cualquier Estado mediano con características internas que hicieran posible aguantar altos costes externos, podía ser una causa potencial de inestabilidad global, entonces la mejor estrategia de construcción de teoría es la que parte del estudio de los estándares de costes tolerables de cada sociedad. Se razonó que es más importante comprender por qué Irak atacó a Kuwait en 1990 (algo que no se entiende desde las premisas de Morgenthau o Waltz) que comprender por qué Arabia Saudí no ataca a Kuwait (algo fácilmente explicable por el análisis sistémico de Waltz).

Por lo tanto, en 1993, mucho antes de que los eventos del 11 de septiembre de 2001 pusieran las cuestiones étnicas y religiosas en la primera línea del estudio de la política internacional, el RP concluyó que si queremos comprender la política mundial, el análisis

²³ Véase K. Waltz, *Teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL, 1988, p. 109, y S.D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Nueva York: University of California Press, 1985.

²⁴ Véase Waltz, *op. cit.*, p. 96. En este punto, aunque no en otros, la crítica a Waltz del realismo periférico es conceptualmente afín a la de J.G. Ruggie en "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", *Neorealism and its Critics*, R. Keohane, ed., New York: Columbia University Press, 1986, p. 151.

sistémico es apenas un complemento del análisis de sociedades específicas y de los factores internos que condicionan sus políticas exteriores. Más aún, en Argentina ya habíamos “hecho los deberes”, con el estudio del contenido nacionalista de la educación a lo largo de un siglo, más una batería de encuestas de opinión pública.

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

Sin embargo, el hecho de que fuera aconsejable no privilegiar el nivel sistémico en la construcción de teoría, no significa que no se pudiesen hacer observaciones sistémicas útiles, que permitiesen comprender mejor las opciones abiertas a los Estados periféricos. El RP lo intentó, siempre limitándose a inferencias teóricas abstraídas de eventos históricos. Una cuestión relevante era la de las implicancias de la desactivación del proyecto de misil Cóndor II y de la aquiescencia argentina al régimen de no proliferación nuclear, para la supuesta “anarquía” que los realistas estructurales han atribuido al sistema interestatal. ¿Son los Estados realmente “unidades equivalentes” (*like units*), como supone Waltz, cada uno con las mismas funciones en el sistema a pesar de las grandes diferencias en su poder? ¿Es verdaderamente cierto que ningún Estado tiene funciones diferenciadas que lo autorizan a mandar sobre los demás?²⁵

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

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

Por ende, el sistema interestatal no estaría caracterizado por una “anarquía”, sino por una incipiente e imperfecta “proto-jerarquía” en la que interactúan tres tipos de

²⁵ Como en la mayor parte de la bibliografía especializada, “anarquía” se define aquí como la ausencia de gobierno en el sistema interestatal. Así definida, no es sinónima de caos o desorden

Estados. Como se afirmó en la Introducción, cada tipo de Estado tiene funciones marcadamente diferentes en términos de su papel como generador o tomador de reglas:

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

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

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

Esta conclusión planteaba un problema intrigante. ¿Cuál es el origen del mito de la anarquía interestatal, presente en la teoría de las relaciones internacionales no sólo a través de Waltz, sino también en la obra de otros pensadores prominentes como el británico Hedley Bull? Por cierto, se convirtió en un mito tan poderoso que un teórico de la estatura del norteamericano Kenneth Oye no trepidó en comenzar un ensayo importante con la oración casi metafísica, “los Estados viven en anarquía *perpetua*”.²⁶

Resultaba sorprendente y hasta sospechoso. La igualdad jurídica de los Estados fue una ficción jurídica hasta la firma y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. Pero desde entonces no es siquiera una ficción, ya que con la creación de un Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes dotados de poder de veto, se estableció el principio de la *desigualdad* jurídica de los Estados. Los Estados no son formalmente iguales. Informalmente son aún más desiguales, pero es obvio que no es verdad lo que afirma Waltz cuando sostiene que “formalmente, cada Estado es el igual de todos los demás. Ninguno está autorizado a mandar y ninguno está obligado a obedecer”.²⁷

¿De dónde, nos preguntábamos, provenía esa errada concepción, que más que ciencia parece obsecuente aquiescencia a las necesidades de la diplomacia de unos Estados frente a otros? El argumento desarrollado por el RP como respuesta a esta paradoja es que hay una falacia incorporada al núcleo de las teorías realistas y neorrealistas. Tuvo sus orígenes en Morgenthau y se diseminó desde su obra hacia análisis neorrealistas posteriores. Su introducción en la matriz lógica del pensamiento realista comenzó cuando

²⁶ Véase H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Palgrave Macmillan, 1977, y K.A. Oye, “Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategy”, *World Politics*, October 1985, p. 1. Éste es el ensayo introductorio a un número especial de la revista, que está dedicado al tema de “cooperación en la anarquía”. El énfasis es mío.

²⁷ Véase K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979, p. 114.

ese precursor propuso, como punto de partida metodológico, que el poder político fuera considerado “una esfera autónoma de acción y de entendimiento”, paralela a otras esferas que él también planteaba como autónomas, como “el interés definido en términos de riqueza”.²⁸

Desde el RP se razonó que, partiendo de una perspectiva periférica, ésta era la peor manera de construir teoría. Incluso desde la perspectiva del centro del poder político mundial, el carácter inadecuado de esta premisa debió haber quedado claro por lo menos a partir de 1991. El colapso de la Unión Soviética ilustraba que, incluso para una superpotencia, el vínculo entre el poder y la abundancia no debía ser abstraído en el proceso de construcción de una teoría de las relaciones internacionales. ¡Tantísimo más en el caso de la periferia, donde la mayor limitación de los recursos materiales restringe la política exterior de un modo mucho más marcado! Morgenthau debía ser corregido. Si los países periféricos hubieran sido incluidos en la construcción teórica desde el principio, este error nunca se hubiera sido cometido, y es probable que el concepto de anarquía no se hubiera arraigado jamás.

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

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

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

²⁸ Véase H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York: A.A. Knopf, 1948, p. 5.

siempre “política de poder”, mientras que el desarrollo del Cóndor II y la invasión de las Malvinas no lo habían sido jamás.

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

Sección III – Conclusiones

La teoría frente a la realidad

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

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

Por fortuna para la paz y estabilidad mundial, sin embargo, la mayor parte de las dirigencias de los países débiles (y de los fuertes también) no toman en serio estos análisis seudocientíficos, a los que consideran “académicos” en el peor sentido, dignos de profesores distraídos que no comprenden el mundo real. Su adhesión al mito de la soberanía es sólo de palabra. Por cierto, las pautas normativas del RP son aplicadas *de facto* por la mayoría de los países del mundo. En algún sentido, el RP siempre fue la política de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, a la vez que desde la Segunda Guerra Mundial fue también la política de los Estados europeos que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este puede haber sido parte del secreto del éxito de dichos Estados: conscientes de sus vulnerabilidades y de su debilidad relativa, desde 1945 han buscado el poder a través de la riqueza en vez de la competencia político-militar.

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

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

El fracaso de la aplicación del RP en la Argentina

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

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

El triste hecho, sin embargo, es que el programa económico del gobierno de Menem engendró las más extremas políticas élite-céntricas, concentrando el ingreso y aumentando el desempleo a niveles sin precedentes. En complicidad con sus socios extranjeros, las burguesías prebendarias que mucho antes habían capturado al Estado argentino aprovecharon la oportunidad para saquear más que nunca.²⁹ A pesar de las intenciones de quienes concibieron el RP, en términos agregados las políticas aplicadas por semejante gobierno jamás hubieran podido ser ciudadano-céntricas. Lo único que el RP consiguió fue pavimentar el camino hacia el vaciamiento del país. Lo sucedido no sorprende: habrá de repetirse en todos aquellos casos en que una buena política exterior lubrique el funcionamiento de una mala política económica, facilitando transacciones y flujos contrarios al interés del ciudadano.

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

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

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

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

²⁹ C. Escudé, "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30:2, Summer 2006. Como lo demostrara Paul Blustein en una excelente pieza de periodismo de investigación publicada en *The Washington Post* con un título tan sugestivo como "Argentina Didn't Fall On Its Own", los bancos de inversión deliberadamente escondieron los informes que pronosticaban el inevitable colapso argentino, con la intención de ganar aún más comisiones por la venta de bonos argentinos. Y como documentó *Festival de Licuaciones*, mi libro de 2006, y en el artículo recién citado, ésta fue una de muchas inconductas de consecuencias sociales holocásticas.

locales, sino también a los del Estado norteamericano, aunque esa no fuera la intención de nadie.

Para clarificar el tema con otro ejemplo, es cosa evidente que si en Irán se produjera un cambio de régimen y se adoptaran políticas ciudadano-céntricas, en el corto y mediano plazo el cambio beneficiaría tanto a sus ciudadanos (que se ahorrarían las consecuencias de las sanciones impuestas por Occidente), como a Washington (cuya posición en el Golfo Pérsico ya no estaría desafiada por las políticas radicalizadas de la teocracia iraní). Inevitablemente, aunque no nos guste, el RP servirá tanto a los intereses de los ciudadanos del país periférico que lo adopte, como a los de la potencia hegemónica de turno. En el corto plazo, ésta se beneficiará de la modesta consolidación del *statu quo* mundial emergente de la limitación en las confrontaciones externas del país periférico en cuestión.

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

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

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

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

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

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

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