

**UNIVERSIDAD DEL CEMA**  
**Buenos Aires**  
**Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Ciencia Política**

**REALISMO PERIFÉRICO.**  
**UNA FILOSOFÍA DE POLÍTICA**  
**EXTERIOR PARA ESTADOS DÉBILES**

**Carlos Escudé**

**Septiembre 2009**  
**Nro. 406**

ISBN 978-987-1062-41-6  
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Copyright – UNIVERSIDAD DEL CEMA

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)**  
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina  
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)  
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

Escudé, Carlos

Realismo periférico- una filosofía de política exterior para estados débiles. - 1a ed. -  
Buenos Aires : Universidad del CEMA, 2009.

14 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1062-41-6

I. Título

CDD

Fecha de catalogación: 09/09/2009

# **Realismo periférico**

## **Una filosofía de política exterior para Estados débiles\***

**Carlos Escudé\*\***

**Septiembre de 2009**

### **Resumen**

Durante la mayor parte del siglo XX la Argentina mantuvo la neutralidad durante los grandes conflictos mundiales, sosteniendo frecuentes confrontaciones políticas con los Estados Unidos que iban más allá de lo retórico. La culminación de esta actitud confrontativa, que abarcó a otras potencias occidentales, llegó con la guerra de Malvinas. Posteriormente, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, la Argentina rehusaba declarar formalmente el cese de fuego en Malvinas, a la vez que rehusaba ratificar el Tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina, rehusaba firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear, dedicaba sus escasos recursos al enriquecimiento de uranio (que sus reactores productores de energía no necesitaban, ya que funcionaban con uranio natural), y emprendía un proyecto conjunto con el Irak de Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que una vez terminado podría enviar una carga útil de mil libras (el peso promedio de una ojiva nuclear) por una distancia de mil kilómetros.

Durante la presidencia de Carlos Menem se produjo un cambio de 180º en estas políticas. La Argentina se alineó con los Estados Unidos, eliminó las hipótesis de conflicto con sus vecinos, desmanteló su industria de defensa, eliminó el servicio militar obligatorio y virtualmente se desarmó.

Aunque posteriormente cambió la retórica, volviéndose más confrontativa en lo que se refiere a Estados Unidos, la sustancia de las reformas instrumentadas en la década de 1990 permaneció en pie, al punto de que las políticas exteriores de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se parecen mucho más a la política exterior de Menem que a la de Alfonsín.

En esta conferencia se explica la lógica subyacente a los cambios introducidos durante la gran transformación de los '90.

---

\* Conferencia impartida el 31 de marzo y el 2 de abril de 2009 en Santa Cruz de la Sierra y en La Paz, en el contexto del Simposio de Política Exterior Boliviana, Universidad de Aquino (UDABOL). Los puntos de vista son personales y no necesariamente representan los de la Universidad del CEMA.

\*\* Investigador Principal del CONICET y director del CEIEG (UCEMA)

*“Los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben.”* Este célebre *dictum* del griego Tucídides, que resume lo transcurrido en las negociaciones entre la poderosa Atenas y la alicaída Melos durante los prolegómenos de la Guerra del Peloponeso, puede considerarse el principio fundacional del realismo periférico que inspiró la política exterior argentina durante la década del 90, mancillada quizá por siempre debido al fracaso culpable de las políticas económicas que la acompañaron.<sup>i</sup>

Según nos cuenta aquel precursor, cuya obra es a la vez filosofía política e historiografía, ocurrió por aquel tiempo que Melos se rebeló ante la exigencia ateniense de una alianza subordinada contra Esparta en la guerra por venir. Los melios se indignaron: ¿cómo osaban proponer tal cosa cuando ni siquiera los habían consultado acerca de una conflagración que ya tenían decidida?

Los representantes de Atenas contestaron que, dada la disparidad de poder entre las partes, no pensaban discutir sobre la agenda más amplia, sino sólo acerca del papel de Melos en la tragedia incipiente. Razonaron que una alianza sería mutuamente conveniente. También invocaron las virtudes de su propio Estado, alegando: “Si sois cuerdos, [...] no tengáis reparo en someteros y dar la ventaja a gente tan poderosa como son los atenienses, que no os demandan sino cosas justas y razonables”.

Los melios se exasperaron, subrayando el carácter asimétrico de la alianza propuesta, análoga (para poner las cosas en perspectiva) a la que existe entre cualquier miembro de la OTAN y los Estados Unidos. Los atenienses respondieron, ya en tono ominoso, que el pacto sería en verdad provechoso para ambas ciudades, “porque más os vale ser nuestros súbditos que sufrir todos los males y daños que pueden recaer sobre vosotros a causa de la guerra, y nuestro provecho consiste en que más nos conviene teneros por aliados y mandaros, que mataros y destruirlos”.

Melos rechazó el convite y fue sitiada y devastada. El historiador ateniense no disimuló el tremendo desenlace. Su obra informa lacónicamente que los varones mayores de catorce fueron masacrados, y los niños y mujeres, enviados a Atenas como esclavos.

Cuando se desclasificaron los documentos secretos sobre el furibundo boicot desencadenado por Estados Unidos contra la Argentina como consecuencia de nuestra neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial, la analogía entre las dos situaciones pareció evidente a quienes estudiábamos esos temas desde el Instituto Torcuato Di Tella. Las exigencias norteamericanas a partir de 1942 fueron, en esencia, las mismas que las de los atenienses. La obstinación argentina fue similar a la de los melios. La percepción estadounidense acerca de la justicia de su causa fue comparable a la que acompañó a la democracia ateniense en su demanda. Finalmente, *salvando las distancias inherentes a contextos históricos tan disímiles*, también fue análogo el desenlace del drama, traducido en sanciones que dañaron gravemente a melios y argentinos.

Este es el trasfondo filosófico de la alianza argentina con los Estados Unidos de la década del 90. En el plano del pensamiento, contribuyó a corregir el realismo de los teóricos norteamericanos para adaptarlo al predicamento tucididiano de los Estados

periféricos. Simultáneamente, fue un trampolín hacia la sabiduría de fuentes bíblicas y talmúdicas.

En verdad, aunque pocos asocian la prédica que el profeta Jeremías efectuó entre 610 y 586 a.C. con la política argentina hacia Estados Unidos dos milenios y medio más tarde, el suyo fue un antecedente tan importante como el de Tucídides. Temiendo por la integridad del reino de Judea, que estaba amenazado por el ascenso de Babilonia bajo el mando de Nabucodonosor II, el profeta clamó infructuosamente por una alianza con la superpotencia. Quiso impedir así la conquista de Jerusalén y la destrucción del Templo de Salomón.

Como en el caso de nuestro realismo periférico, la prédica de Jeremías fue interpretada como poco patriótica. El conmovido comentarista de la católica Biblia de Jerusalén evoca así el drama de su vida: “Tenía ansias de paz y hubo de estar siempre en lucha: contra los suyos ( ), contra todo el pueblo, varón discutido y debatido por todo el país. La misión de Jeremías fracasó en vida suya, pero su figura no dejó de agrandarse después de su muerte” (p. 1082 de la edición de 1998).

No obstante, como el nacionalismo mal entendido es el peor enemigo de los pueblos tanto modernos como de la Antigüedad, Judea estaba destinada a repetir las actitudes que condujeron a su debacle de 586 a.C. Lo hizo al mejor estilo de Melos y a pesar de la prédica de un gran discípulo de Jeremías, el sabio rabínico lojanán ben Zakai. Hacia el año 70 d.C., éste intentó plasmar una alianza entre Judea y la superpotencia de turno, Roma, para evitar una nueva conquista de Jerusalén y la destrucción del Segundo Templo.

Por segunda vez, el realismo periférico fue rechazado, pero el sabio reaccionó con audacia para salvar el culto a pesar de la debacle de su Estado. Frente a la obstinación de pueblo y gobierno, Ben Zakai se hizo transportar por sus discípulos, oculto en un féretro, para traspasar las murallas de la sitiada ciudad. El tratado talmúdico *Los padres según Rabí Nathan* (IV: VI:1) cuenta que, una vez afuera, se presentó ante Vespasiano, quien ya tenía informes de su lealtad al César. El sitiador le preguntó qué podía ofrecerle y Ben Zakai le pidió *la tutela de Yavne y sus sabios*, para reorganizar el judaísmo desde esa localidad, en las cercanías de la actual Tel Aviv. Jerusalén cayó, pero la gracia fue concedida, y con ese realismo periférico triunfante nació el judaísmo rabínico moderno que hoy conocemos.

Realismo periférico, por otra parte, que no es sino el de Alemania y Japón desde su derrota en la Segunda Guerra Mundial, y el de Canadá y Australia durante toda su historia.

En verdad, la convergencia de fuentes griegas, bíblicas y talmúdicas en torno de las relaciones asimétricas entre Estados débiles y potencias hegemónicas es sorprendente. Cuando se comparan los ejemplos documentados en estos escritos fundadores de Occidente, con el pasado de países como los nuestros, se extraen enseñanzas invaluable. Aunque el realismo periférico argentino de los '90 es hoy

frecuentemente mal comprendido, ha dejado un legado importante que pasa inadvertido.

Gracias a aquellas políticas la Argentina se alejó del perfil de Estado paria, apartando el fantasma de sanciones internacionales que amenazaban con dañarnos gravemente, como ocurrió en aquella década de 1940 sobre la que basamos nuestro aprendizaje. Abjuramos de producir la bomba atómica. Abortamos el desarrollo, en sociedad con Saddam Hussein, de un peligroso misil balístico. También desmantelamos nuestra industria de armamentos, eliminamos el servicio militar obligatorio y resolvimos viejos conflictos limítrofes, archivando las hipótesis de conflicto con países vecinos. En la práctica, aunque no en la retórica, nos convertimos en un Estado pacifista. También nos convertimos en un Estado que no les impone a sus ciudadanos los costos que generan algunas confrontaciones internacionales evitables que sólo alimentan la vanidad de las élites. Es por eso que decimos que el realismo periférico no sólo es el mejor modelo de política exterior para países vulnerables, sino también para países pobres. Es más moral.

Una legión de argentinos discrepó y pensó que al gobierno se le había ido la mano. Quizá tuviera razón. Quizá hayamos exagerado. Pero para comprender por qué se llegó a ese extremo, hay que saber de dónde veníamos.

Entre los países de la región, la Argentina ostentaba un verdadero récord de confrontaciones históricas con Estados Unidos. Desde 1889, cuando tuvo lugar la primera Conferencia Panamericana, había antagonizado sistemáticamente con ese país en los foros internacionales. A diferencia de Brasil, fue neutral en ambas guerras mundiales. Después de 1945, bajo el peronismo, fue el campeón de una supuesta Tercera Posición y eventualmente se enroló en el Movimiento de No Alineados.

Este perfil confrontativo no se limitaba a sus relaciones con Estados Unidos. Casi le hizo la guerra a Chile en 1978, a la vez que hasta 1979 las relaciones con Brasil fueron tensas, y por momentos incluyeron una especie de carrera nuclear. Más aún, en 1982 la Argentina invadió las Malvinas, que habían estado bajo dominio británico desde 1833. Al hacerlo, se encontró sumida en una guerra necesariamente perdedora contra el Reino Unido en que, previsiblemente, Estados Unidos apoyó a su aliado europeo.

Hacia fines de los años '80, el hecho de que la Argentina hubiera librado una guerra reciente para reivindicar presuntos derechos provenientes de un pasado remoto, agravó las percepciones negativas generadas en Estados Unidos y en Europa por algunas de las otras dimensiones de sus políticas exteriores y de seguridad. Por cierto, bajo gobiernos sucesivos, e independientemente de que el régimen fuera constitucional o militar, el Estado argentino había:

1. Rehusado ratificar el Tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina, y rehusado firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear;

2. Dedicado sus escasos recursos al enriquecimiento de uranio, que sus reactores productores de energía no necesitaban, ya que funcionaban con uranio natural, y
3. Emprendido un proyecto conjunto con el Irak de Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que una vez terminado podría enviar una carga útil de mil libras (el peso de la ojiva nuclear media) por una distancia de mil kilómetros.

Aunque Brasil instrumentaba políticas nucleares similares a las de Argentina, no desarrollaba un misil en sociedad con Saddam Hussein, no había estado al borde de la guerra con un país como Chile, y no había librado la guerra contra Gran Bretaña, ni tampoco contra país alguno en todo el siglo XX, exceptuando los enemigos del Occidente democrático en ambas guerras mundiales.

La percepción de los costos 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 realismo periférico hubiera podido florecer en países latinoamericanos como los nombrados, por razones que son tan comprensibles como lo es el hecho de que haya emergido en la Argentina.

Más aún, muchas políticas brasileñas, como el alineamiento con Estados Unidos en ambas guerras mundiales, fueron de claro corte realista periférico, pero porque no representaron un corte brusco con el pasado no fue necesario acudir a justificaciones "tucidianas", que para algunas sensibilidades son lesivas para la dignidad nacional. Brasil nunca abandonó la sensatez, de modo que aunque por momentos fue realista periférico, no necesitó reconocerlo ni acudir a una teoría especial que lo encarrilara por los caminos de la sensatez.

En cambio, aunque no me corresponde a mí juzgarlo, es posible que la República de Bolivia bajo Evo Morales sí haya abandonado la sensatez, a través de otros procesos y desde otro punto de partida, aún más vulnerable.

Por otra parte, es de la mayor importancia señalar que la teoría del realismo periférico se acuñó en mi país como consecuencia de una masa crítica de investigaciones historiográficas que demostraban los costos enormes que habían tenido nuestras confrontaciones históricas con Estados Unidos. No fue teoría acuñada desde la mera conjetura, sino sustentada en trabajos basados en documentos antiguamente secretos de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos (NARA) y de la Oficina del Registro Público (PRO) del Reino Unido, que permiten penetrar en las entrañas de los mecanismos de decisión de las grandes potencias en momentos cruciales de la historia de mi país.<sup>ii</sup>

En la breve descripción que haré de las sanciones públicas y encubiertas sufridas por la Argentina como represalia por su exceso de confrontaciones frente a Estados Unidos, les pido que a medida que avanzo en el relato intenten imaginar las analogías con la

situación que se vive en el presente en las relaciones entre la República de Bolivia y los Estados Unidos.

Verán ustedes que así como la lección que nos brindó el griego Tucídides en su descripción de la catástrofe sufrida por Melos en sus relaciones con Atenas es relevante para comprender el boicot norteamericano contra la Argentina de la década del '40, el caso argentino es relevante para comprender el predicamento actual de Bolivia en sus relaciones con Estados Unidos. “Describe tu aldea y serás universal”, dijo alguna vez León Tolstoy, y ese *dictum* se aplica perfectamente a estas experiencias previas referidas a las relaciones asimétricas entre Estados débiles y potencias hegemónicas.

Por cierto, no resulta ocioso recordar que el portal del edificio central de los Archivos Nacionales de Washington DC está flanqueado por dos mármoles con inscripciones talladas. Una reza “el pasado es prólogo” y la otra, “estudiamos el pasado”. Estas consignas sintetizan la filosofía que inspira a los norteamericanos frente a la investigación histórica, y la que nos inspiró a nosotros cuando nos lanzamos a la realización de estudios historiográficos para después elaborar, sobre esa base, una teoría de las relaciones internacionales.

En verdad, el presente y el futuro se emparentan con el pasado, que es prólogo del porvenir. Por eso, el buen gobierno requiere historiografía. No sólo por afición erudita o por necesidad existencial se bucea en procesos políticos pretéritos. El procesamiento de todos los hechos, que sólo es posible cuando disponemos de los documentos más secretos, es esencial si se aspira a mejorar la calidad de las políticas públicas. Y ese conocimiento no debe limitarse a funcionarios, porque éstos no disponen del tiempo ni de la vocación para este tipo de reflexión. Por ello, debe hacerse extensivo al público general, especialmente a académicos y periodistas.

Según descubrimos al bucear en los documentos secretos norteamericanos y británicos, el boicot estadounidense de la economía argentina comenzó en febrero de 1942 y continuó, con distintas características e intensidad, hasta 1949. Estuvo acompañado de una furibunda campaña de desestabilización política que se puede seguir paso a paso desde la documentación británica, y estuvo motivado por la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial.

Esta neutralidad, potenciada por percepciones provenientes de una larga historia de desavenencias entre ambas diplomacias, fue evaluada en términos apocalípticos por los norteamericanos. La Argentina fue sometida a una suerte de juicio informal en el que se la declaró culpable de ser aliada de los enemigos de la humanidad, el Eje nazi-fascista, y sentenciada al subdesarrollo y la pobreza, de la misma manera en que, en otros momentos de la política exterior norteamericana, Cuba, Irak y Corea del Norte fueron condenados a la misma suerte por motivos muy diferentes.

En realidad, Irak fue condenado a algo peor, la destrucción, y la reciente política norteamericana hacia la Bolivia de Evo Morales me hace pensar que quizás también



pueda ser condenada a algo peor que el subdesarrollo y la pobreza: el desmembramiento territorial.

Por cierto, no de otra manera puede interpretarse, desde afuera, el nombramiento de un experto en secesiones como Philip Goldberg al cargo de embajador de Washington en La Paz. Aunque no tenemos acceso a los documentos secretos que se abrirán al público dentro de veinticinco o treinta años, sabemos con certeza que se nombró en Bolivia al mismo funcionario que instrumentó las secesiones de Bosnia y Kosovo. No parece casualidad.

Como sabemos, Goldberg fue expulsado por el presidente Morales, que avanzó de esta manera en la escalada de tensión entre su gobierno y el de Washington. Entiéndase bien que estoy muy lejos de apoyar a Estados Unidos en sus políticas, frecuentemente inicuas. Pero ubicándome en la perspectiva del griego Tucídides, como intelectual es mi deber llamar a la prudencia a nuestros gobiernos, porque cuando provocamos a un gigante casi siempre nos ganamos la destrucción. Es verdad que a veces David vence a Goliat, pero lamentablemente ese no es el desenlace típico en la larga sucesión histórica de conflictos asimétricos entre Estados débiles y superpotencias.

Es por eso que una vez derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, las otrora grandes potencias del Eje, Alemania y Japón, no acudieron al desafío de la superpotencia que las había doblegado y ocupado. A diferencia de los sunitas iraquíes recientemente, Alemania y Japón acudieron al realismo periférico para prosperar. La historia nos enseña que el ensañamiento norteamericano con los sucesivos “ejes del mal” es inclemente y extraordinariamente destructivo. Por su parte, el realismo periférico, que no es un sistema de pensamiento jurídico sino una doctrina pragmática, no pone el acento en la justicia del accionar yanqui, en que no cree, sino en los altos costos de desafiar innecesariamente al coloso. Es por eso que nuestro lema fue un conocido verso de Jorge Luis Borges, “no nos une el amor sino el espanto”.

Lo dicho es de enorme importancia si consideramos que a veces la confrontación con Washington es inevitable, porque están en juego intereses materiales divergentes en los que se pone en juego el bienestar del propio pueblo. El realismo periférico jamás ha aconsejado abdicar en esos casos. Por el contrario, lo que aconseja es ahorrar la limitada capacidad de confrontación de nuestros débiles Estados para aquellas situaciones en que el conflicto diplomático es inevitable. Es lo que hizo Japón después de su derrota. Luchó con fiereza por sus intereses comerciales, a la vez que permitió que se le imponga una Constitución pacifista que por medio siglo lo ubicó en una situación militarmente subordinada. Y es lo que hizo el vilipendiado Francisco Franco cuando, a partir de 1953, permitió la instalación de bases militares norteamericanas en España. Esas bases aún están allí. Ni Felipe González ni José Luis Rodríguez Zapatero, ambos socialistas, pensaron seriamente en decir “*yankee go home*”.

En el momento actual, la política de los Kirchner en la Argentina tiene algunas dimensiones realistas periféricas, aunque jamás lo confesarían públicamente. Gracias a Dios, en el puerto de Buenos Aires se le concede a la DEA un espacio que a Hugo Chávez le parecería ultrajante. Y mientras Argentina exporta reactores nucleares a

Australia, un país reconocido como responsable, de manera alguna transfiere tecnología nuclear a su aliado financiero venezolano, que es a su vez un aliado de Irán. Es por estos y otros motivos similares que, a pesar de los clamores de la oposición argentina, las relaciones con Estados Unidos son mucho menos malas de lo que parecen.

A diferencia de nuestra política en la década del '80, después de las reformas de la década del '90 no se ha regresado a la confrontación sistemática. En 1986 publiqué un libro titulado "*La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*". Por fortuna, semejante título no sería válido para la Argentina post-Menem. ¡En cambio, parecería apropiado para la Bolivia del presidente Morales! Ni que hablar de la Venezuela de Chávez, que para desgracia de sus ciudadanos ha desperdiciado la gran oportunidad histórica de desarrollarse, dilapidando petrodólares que se malgastaron comprando el lucimiento internacional del caudillo.

Pero regresemos a las enseñanzas de los documentos otrora secretos acerca de los costos, para la Argentina, de sus desafíos a Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX, porque sólo de este tipo de pruebas para un caso particular, pueden derivarse enseñanzas universales referentes a relaciones interestatales fuertemente asimétricas.

Como dije, Estados Unidos se encargó de pasar su gravosa factura a partir de su ingreso en la Segunda Guerra Mundial. Durante los años de guerra su boicot económico se concentró en privar a la Argentina de muchos insumos vitales para los que los norteamericanos se habían convertido en la única fuente. Se rechazaron licencias para la exportación a la Argentina de hierro, acero, carbón, máquinas de todo tipo, material rodante para ferrocarriles, productos químicos, equipos para petróleo, hojalata, ceniza y soda cáustica, etc. Estas restricciones se complementaron con la continua interferencia en el comercio de Argentina en Latinoamérica, para impedir la exportación a ese país de caucho boliviano y brasileño, estaño y quinina bolivianos, carbón brasileño, cobre chileno, etc.

Simultáneamente, se presionó a Gran Bretaña para que limitara sus exportaciones a Argentina. La sumisión inglesa se obtuvo a cambio de una garantía de los Estados Unidos de que los demás compradores potenciales serían ahuyentados del mercado argentino, para impedirles ocupar nichos británicos. Esto condujo a la obstrucción norteamericana de las relaciones franco-argentinas e ítalo-argentinas, y del comercio argentino con Bélgica y Noruega.

Más importante por sus consecuencias para el desarrollo argentino posterior, la política de Exportación I de los Estados Unidos, del 3 de febrero de 1945, sentenciaba el estancamiento con contundencia:

"La exportación de bienes de capital se deberá mantener en los mínimos actuales. Es esencial no permitir la expansión de la industria pesada argentina".<sup>iii</sup>

Con fluctuaciones, una política de boicot del Departamento de Estado continuó hasta la normalización oficial de las relaciones con la Argentina en junio de 1947. Sin embargo, un boicot económico encubierto continuó a través de las operaciones de la Administración para la Cooperación Económica (ECA), un poderoso ministerio norteamericano que fue puesto a cargo del Programa de Recuperación Europea (ERP). Desde el principio adoptó una política para impedir las compras europeas con dólares del Plan Marshall en Argentina, mientras las permitía en Canadá y Australia, sus competidores naturales en el mercado de alimentos.<sup>iv</sup>

El 22 de marzo de 1949 un memorando del Departamento de Estado admitía que la *"discriminación de la ECA de 1948 había contribuido a la escasez de dólares y a la precaria situación económica actual de la Argentina"*.<sup>v</sup> El jefe de División de los Asuntos del Río de la Plata señaló que la situación *"podría conducir a una catástrofe"*.<sup>vi</sup>

Por cierto, las consecuencias fueron devastadoras. Una de gran importancia fue que el poder anglo-americano combinado consiguió que toda la enorme deuda que Gran Bretaña había acumulado frente a Argentina durante la guerra fuera malgastada en la compra de los depreciados ferrocarriles anglo-argentinos, que a esas alturas eran poco más que chatarra.

La liberalidad de la legislación británica en materia de apertura de secretos permite leer el día a día de unas negociaciones en que el gobierno argentino se vio acorralado, sin más remedio que aceptar una imposición inicua, que demuestra que los países supuestamente serios no siempre pagan sus deudas.

Desde el punto de vista del realismo periférico, sin embargo, lo que importa es que cuando lo hacen los fuertes, la ecuación de costos y beneficios es positiva para los perpetradores, mientras cuando la defraudación es intentada por un Estado débil, los costos de la transgresión suelen superar en mucho a los beneficios. Reiterando la sagaz sentencia de Tucídides, pronunciada para nuestro beneficio en el siglo V antes de Cristo: "los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben".

Por otro lado, y pasando al plano paralelo del poder militar argentino, la misma conjunción de factores condicionó su deterioro relativo frente a su competidor natural en América del Sur, Brasil. En este caso, la liberalidad de la legislación norteamericana nos permite saber que, hacia principios de 1944, el objetivo de romper el equilibrio militar entre Argentina y Brasil en favor de su aliado se convirtió en la política oficial de los Estados Unidos, por razones políticas que no estaban relacionadas con el esfuerzo de la guerra.

Por cierto, un memorando del presidente Franklin D. Roosevelt del 12 de enero de ese año es claro al respecto. Dice:

"Durante los últimos dos o tres días he sostenido varias conversaciones respecto de la Argentina, Bolivia y sus vecinos, que me han inquietado. (...) Creo que la conspiración está más generalizada de lo que la gente piensa; que tiene ramificaciones en Paraguay, y que mucho trabajo preliminar se ha realizado en

Uruguay, Chile y Perú. Por ende, estoy totalmente de acuerdo en que esta evolución debe cortarse de raíz, y en que deberíamos proceder duramente con la Argentina. Al mismo tiempo, creo que es esencial que nos movamos inmediatamente para fortalecer al Brasil. Esto debe cubrir armas y municiones norteamericanas (...) como para darle una fuerza de combate efectiva cerca de la frontera argentina, del orden de dos o tres regimientos motorizados.”<sup>vii</sup>

En verdad, los documentos norteamericanos y británicos de la década del '40 demuestran que Estados Unidos tuvo mucho que ver con el revés de fortunas que sufrió mi país a partir de aquel punto de inflexión. Lo inteligente, sin embargo, no es convertirnos en fanáticos anti-yanquis, sino preguntarnos “qué hicimos mal” para provocar una reacción tan funesta. Fue esa reflexión la que condujo al desarrollo del realismo periférico.

Como dije, algunas de las enseñanzas extraídas de este ejercicio son de valor universal. Uno de los motivos de la virulencia del boicot norteamericano contra la Argentina es que éste es un país relativamente irrelevante para los intereses vitales de los Estados Unidos. En general, la historia enseña que cuanto menos relevante es un país para sus intereses, mayor la arbitrariedad con que Estados Unidos castiga sus presuntas transgresiones.

Por cierto, la neutralidad argentina fue duramente castigada, mientras que la española, suiza e irlandesa no lo fueron, por motivos comprensibles. Si Estados Unidos ofendía a Franco, seguramente el dictador español le hubiera permitido a Alemania usar su territorio para operaciones bélicas, lo que podría haber ocasionado la caída de Gran Bretaña.

En cambio, a un neutral que se encontraba más cerca del Polo Sur que de los centros del poder mundial se lo podía usar para hacer ostentación de cómo trata el justiciero país del Norte a los Estados que no están a la altura de sus obligaciones morales. Es interesante recordar que en los '40 la Argentina era bastante más desarrollada que España. El hecho implica que, en el análisis de este fenómeno, lo que debe tenerse en cuenta no es el peso específico de cada país, sino su importancia para los intereses específicamente norteamericanos.

Por cierto, un país que cae en la órbita de lo que el realismo periférico llama el “síndrome de irrelevancia de la racionalidad en el proceso de toma de decisiones norteamericano” es frecuentemente usado con fines simbólicos. La formulación de la política norteamericana frente al mismo a menudo queda a cargo de ideólogos. A la vez, los funcionarios más pragmáticos suelen ser puestos a cargo de la política hacia los países que verdaderamente importan para la consecución de los objetivos nacionales.

Tanto entonces como ahora, países como Argentina y Bolivia padecen de una relevancia ínfima para Estados Unidos y pueden caer fácilmente en un síndrome de irrelevancia de la racionalidad. Por cierto, no había entonces ni hay en el presente ningún producto argentino que Estados Unidos necesite vitalmente, como puede ser el

caso del petróleo venezolano y mexicano. Con matices, puede decirse algo similar de Bolivia.

Para colmo, estamos tan lejos del país del Norte que, si nuestros países quedaran sumidos en sangrientas guerras civiles, los sucesos serían apenas un entretenimiento más para los televidentes norteamericanos de CNN. En cambio, por su contigüidad, una guerra civil en México representaría una grave amenaza a la seguridad norteamericana. Por ese y otros motivos, México siempre fue un país más importante que Argentina para Estados Unidos, aún antes de que la superara en términos económicos y que el Tratado de Libre Comercio lo convirtiera en socio privilegiado de los norteamericanos.

Por cierto, la relevancia relativa se mide en términos positivos y negativos, y nuestros dos países, Argentina y Bolivia, son relativamente irrelevantes en ambos sentidos: para Estados Unidos, aportamos poco y somos una amenaza aún menor.

**En suma, y este es el punto clave, para Estados Unidos, Argentina y Bolivia son países frente a los cuales los costos de equivocarse de política son casi nulos. Por ese motivo, países como los nuestros deben cargar con los costos de los errores propios en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, y también con los costos de los yerros cometidos por los norteamericanos, mientras para éstos los errores propios y ajenos vienen casi sin costos.**

No extraña entonces que en casos como estos, en que se activa el síndrome de irrelevancia de la racionalidad, la política norteamericana se cuide mucho menos. Frecuentemente son virulentas las disputas entre diferentes sectores ideológicos del Departamento de Estado respecto de qué hacer o dejar de hacer con un país relativamente irrelevante para sus intereses vitales. Las pasiones de los funcionarios tienen un papel mucho mayor que cuando hay intereses vitales en juego. Además, hay más espacio para la experimentación y la contradicción.

Por ejemplo, durante la guerra mundial y la inmediata posguerra, el sector del Departamento de Estados que auspició el boicot contra Argentina llegó a alegar que no boicotear a ese país era peligroso para la seguridad de Estados Unidos, porque Alemania había preparado a la Argentina para que, si perdía la guerra, ésta la suplantara convertida en el "Cuarto Reich". Esta idea exageradísima del peligro argentino sólo pudo difundirse por el desconocimiento absoluto de la Casa Blanca respecto de Argentina, un desconocimiento que a su vez era posible precisamente porque Argentina no era relevante para los intereses vitales de Estados Unidos.

Algo parecido sucedió cuando el presidente Carter decretó el embargo cerealero contra la Unión Soviética por su invasión a Afganistán. Consultó con todos los principales productores de cereales excepto la Argentina. La omitió porque no sabía que había en América del Sur un gran productor de cereales, a pesar de que el hecho era conocido por cualquier agente de la Bolsa de Cereales de Chicago. Y no lo sabía simplemente porque Argentina no es ni jamás ha sido un país importante para Estados Unidos.

Unidos. Un presidente norteamericano no necesita saber más de Argentina que un presidente argentino sobre Camerún.

Como represalia, la junta militar argentina desafió el embargo cerealero y ganó muchos miles de millones de dólares vendiendo cereales a la URSS cuando casi nadie le vendía. Fue uno de los pocos casos de un desafío que resultó un buen negocio, pero el feliz desenlace se debe precisamente a que se trató de un negocio y no de un desafío exclusivamente político. Por cierto, el realismo periférico enseña que jamás hay que claudicar en materia de intereses materiales, y que un país periférico debe preservar su escasa capacidad de confrontación para situaciones en las que están en juego el bienestar de su gente y la base del escaso poder económico de su sociedad.

Otro ejemplo de vigencia del síndrome de irrelevancia de la racionalidad que también se vislumbró durante la última dictadura militar argentina, fue la flagrante contradicción que se produjo cuando el Departamento de Estado sancionó al gobierno sudamericano debido a sus violaciones de derechos humanos, a la vez que el Departamento del Tesoro adoptaba una política de apoyo al mismo gobierno, porque confiaba en el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Esta esquizofrenia causó estragos, contribuyendo a dividir a la Argentina, pero esas consecuencias indeseadas no tuvieron costo alguno para Estados Unidos.

En cambio, las violaciones de derechos humanos perpetradas por el Irán del Sha y por Corea del Sur, ambos importantes aliados de Estados Unidos en regiones estratégicas, fueron pasadas por alto. Más aún, en una conferencia de prensa de principios de 1977, el secretario de Estado Cyrus Vance declaró abiertamente que esos países merecerían sanciones, pero que Estados Unidos no las aplicaría debido a su relevancia estratégica.

Por otra parte, una enseñanza complementaria que también emerge de fuentes historiográficas es que, si un gobierno periférico es suficientemente tozudo, a menudo puede hacer fracasar las sanciones impuestas por Estados Unidos, pero que en el caso de países como Bolivia o Argentina, los costos de hacer fracasar la política norteamericana son altísimos para el país periférico, mientras que los costos para Estados Unidos de ver fracasar su política hacia países como los nuestros son casi nulos.

Moraleja: con la confrontación perdemos casi siempre. Este es un corolario científico del realismo periférico.

Por cierto, el poder norteamericano es tan colosal que Washington se permite una buena dosis de experimentación incluso frente a países que no son irrelevantes para sus intereses vitales. Así como el boicot contra Argentina se justificó con la absurda idea de que el Cuarto Reich podía surgir de mi país, la invasión de Irak de 2003 fue justificada con la igualmente falsa idea de que Saddam Hussein poseía peligrosas armas de destrucción masiva. Al invadir Irak en 2003 bajo este falso pretexto, Estados Unidos destruyó la maquinaria estatal sunita que durante décadas había servido de freno para la expansión de los intereses del régimen teocrático iraní, el verdadero enemigo de los norteamericanos en la región.

Destruído por los yanquis el poder sunita iraquí, se sancionó en nombre de la democracia una constitución que puso el poder político en manos de la primera minoría del país, los chiitas, que son los aliados naturales de los iraníes. El experimento les salió muy mal a los genios de Washington.

Ahora Estados Unidos se ve forzado a retirarse de Irak, porque necesita tropas para enviar a Afganistán. Cuando se vaya, habrá convertido a Irán en la gran potencia regional del Golfo Pérsico, generando un grave peligro para países que, como Arabia Saudita, Turquía e Israel, confiaron en Estados Unidos. Pero para Bush fue casi un evento deportivo del que salió perdedor. La derrota táctica norteamericana es mucho más costosa y peligrosa para Arabia Saudita e Israel que para los propios estadounidenses.

Por cierto, no sólo se encuentra Estados Unidos muy lejos del Golfo Pérsico, sino que produce el 27,5 % del producto mundial, o sea más que la suma de Japón, China, Alemania y Gran Bretaña, los cuatro países que le siguen. Estas proporciones no se han modificado con la crisis económica y financiera internacional. Además, el presupuesto militar norteamericano equivale a la suma del gasto militar de todo el resto del mundo. Para Arabia Saudita e Israel, la expansión de la influencia iraní es una amenaza a la supervivencia nacional. Pero para Estados Unidos es simplemente el repliegue de un alfil en el ajedrez geopolítico mundial.

Cuando los norteamericanos intervienen en nuestro continente, valen las mismas generales de la ley. Allá atrás, en los '40, contribuyeron a abortar el desarrollo económico argentino. Se sintieron desafiados por sucesivos gobiernos argentinos y ese fue el resultado. Y en las circunstancias bolivianas actuales, con todos los desafíos perpetrados por Evo Morales a costas, no van a obrar de manera más benigna.

No se me interprete mal. El presidente Morales pudo haber tenido razón al proceder como lo hizo. No me interesa ni me corresponde juzgarlo. Además, esta no es una cuestión de justicia o injusticia, sino de gobierno prudente o imprudente. Cuando consideramos la suma de desafíos bolivianos recientes a la propiedad privada y al control en los cultivos de coca, podemos tener la certeza de que Estados Unidos algo va a hacer. Y también podemos estar seguros de que su accionar no será prudente, porque para la superpotencia los costos de equivocarse en Bolivia son bastante más bajos que en el Golfo Pérsico, donde no fueron prudentes.

Además, la República de Bolivia es campo fértil para la experimentación política que tanto apasiona a algunos funcionarios norteamericanos: es un mosaico étnico y cultural sin paralelos en América, con tensiones autonomistas que pueden devenir en separatistas. ¡Y entonces nombraron a Philip Goldberg como embajador!

Piensen por un momento en quién es este señor. Entre 1994 y 1996 fue el encargado de la oficina para Bosnia del Departamento de Estado. Simultáneamente, fue asistente especial del azeado embajador Richard Holbrooke, jefe de la delegación norteamericana que negoció los Acuerdos de Dayton de 1995. Goldberg participó

activamente en ese proceso, en el que su país se comprometió a respetar la integridad territorial de las repúblicas constituyentes de la ex Yugoslavia, principio que después violó.

Luego, entre 2004 y 2006, Goldberg fue jefe de misión en Kosovo, la provincia separatista de Serbia cuya independencia aún no había sido reconocida por nadie. Aunque los detalles de su gestión en Pristina serán secretos por muchos años, es fácil seguir su rastro en la prensa internacional. El 1º de diciembre de 2004 Goldberg fue citado por el *Globe and Mail* de Toronto, expresando su apoyo al gobierno autonomista de la provincia rebelde. También manifestó entusiasmo por resolver el status de Kosovo en una entrevista transmitida por *Radio Free Europe* el 1º de febrero de 2006. Y meses antes, el 20 de abril de 2005, su otrora jefe, el embajador Holbrooke, lo mencionó aprobatoriamente en una nota de opinión del *Washington Post*, informando que Goldberg aconsejaba a su gobierno apurar los tiempos respecto de Kosovo. En ese artículo, Holbrooke asentaba su propia opinión sin tapujos: “Aunque nadie se expresa oficialmente en Washington ni en Europa, me parece difícil encontrar un desenlace para Kosovo que no sea la independencia”. Como sabemos, esa independencia ilegal llegó en febrero de 2008, a pesar del rechazo de Rusia y China, que impedirá su reconocimiento por la ONU, y a pesar del rechazo de España, aliado de la OTAN, que ve en Kosovo un peligroso antecedente para las pretensiones de los terroristas vascos.

Goldberg, el mismo personaje responsable de la secesión de Kosovo, fue puesto como embajador en Bolivia. ¿Qué significa su nombramiento sino el comienzo de una política de ensayo y error que podría tener consecuencias desastrosas para el gobierno central boliviano?

Pero por otra parte, ¿quién desencadenó los procesos que encaminaron a Estados Unidos por esa inicua senda? ¿Quién sino un gobierno central boliviano que no tiene ni la más mínima idea de cuáles son los riesgos de comportarse como lo ha venido haciendo desde que asumió, poniendo en jaque todos los principios capitalistas caros a la sociedad norteamericana, y llevando a cabo políticas que comprometen la lucha estadounidense contra el narcotráfico?

Por suerte para Bolivia, sin embargo, su territorio es contiguo a una potencia regional mucho más benigna que la superpotencia norteamericana, y que por su proximidad tiene tanta o más influencia que Estados Unidos sobre lo que ocurre en su suelo. Me refiero, por supuesto, al Brasil.

Por cierto, cuando pensamos sobre la aplicación del realismo periférico a Bolivia, necesariamente debemos tener en cuenta no uno sino dos referentes: Estados Unidos y Brasil. A diferencia de Argentina, cuyo realismo periférico se definió en términos de sus relaciones con Estados Unidos, si Bolivia tuviera un gobierno racional que lo condujera por estos caminos normativos, su realismo periférico debería ser doble, frente a ambas potencias.



**Y más allá de la racionalidad de los gobiernos bolivianos, hay un dato estructural que no se puede dejar de lado: ninguna política boliviana que se oponga simultáneamente a los intereses de Estados Unidos y Brasil tiene posibilidad de éxito. Independientemente de las doctrinas jurídicas, en la práctica este es el límite de la soberanía de Bolivia.**

Sin embargo, y con este concepto termino, no puedo dejar de reconocer que a veces el éxito es imposible debido a condicionantes internos de orden cultural y social. En 1986, un lustro antes de que se instrumentara el realismo periférico en Argentina, advertía en mi libro *“La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío”* que “la única barrera que opera en la Argentina contra una táctica racional de alineación con Estados Unidos estriba en una cultura política inmadura a la que apelan los demagogos”. Entonces creía que mi país podía superar ese condicionante, cosa que efectivamente sucedió durante la década del '90, pero que después fue en gran medida desbaratada por las consecuencias políticas del colapso económico-financiero de fines de 2001.

Ya no creo que la Argentina pueda alejarse de lo que Borges llamaba su destino sudamericano. Hoy ya está demostrado que incluso entonces, culturalmente mi país estaba muy lejos del verdadero Occidente, y que con el colapso que sufrimos a fines de 2001 se alejó aún más. Y si ese es el caso argentino, con tanta más razón es el de la República de Bolivia, que con su mosaico étnico-cultural está más lejos aún de poseer el consenso público necesario para instrumentar políticas como las de los japoneses después de su derrota bélica, las de España a partir de 1953, y las de Australia y Canadá durante toda su historia.

En realidad, bajo un régimen electoral democrático, cuanto menor la educación y mayor la pobreza, más difícil es evitar caer en el círculo vicioso del populismo, que opera como una suerte de vacuna contra el realismo periférico. Lamentablemente, la Argentina y Bolivia parecen muy bien vacunadas.

No obstante, más allá de estos límites a la racionalidad, subsiste el hecho objetivo de que políticas internacionales como las de un Hugo Chávez y un Evo Morales, con sus confrontaciones a veces deportivas, le hacen un daño tremendo a sus respectivos pueblos.

A la vez, aunque no se reconozca, también es verdad que la sagaz resistencia a la tentación populista en política exterior, de parte de mandatarios como Lula en Brasil y los Kirchner en Argentina, es casi un acto de heroísmo político. Absteniéndose a veces de cosechar fáciles ganancias políticas personales, estos mandatarios cooperan disimuladamente con Estados Unidos para evitar sanciones que dañarían a sus pueblos.

Por lo demás, recordemos mi anterior paráfrasis de Borges. No es el amor lo que debe unirnos a Estados Unidos. Como en el caso de los melios frente a los atenienses, sólo puede acercarnos el más descarnado espanto.

Nada más. Muchas gracias.

## NOTAS

---

<sup>i</sup> Los libros más importantes sobre el realismo periférico son: C. Escudé, *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, Gainesville, FL: University Press of Florida (publicado bajo los auspicios de *The Center for International Affairs*, Harvard University), 1997; *El Realismo de los Estados Débiles: La Política Exterior del Primer Gobierno Menem frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL, 1995, y *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*, Planeta, 1992. Uno de los artículos de mayor difusión en el mundo angloparlante es C. Escudé, "An Introduction to Peripheral Realism and its Implications for the Interstate System: Argentina and the Cónдор II Missile Project", en Stephanie Neuman (comp.), *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press, 1998, pp. 55-76.

<sup>ii</sup> Los estudios historiográficos más importantes que eventualmente condujeron al desarrollo del realismo periférico son: Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*, Ed. de Belgrano, 1983, 1984, 1988 y 1996; y *La Argentina vs. las Grandes Potencias: el Precio del Desafío*, Ed. de Belgrano, 1986. El primero de los libros mencionados fue la tesis de Ph.D. de su autor, presentada a Yale University en 1981 bajo el título "The Argentine Eclipse: The International Factor in Argentina's Post World War II Decline".

<sup>iii</sup> La "Export Policy I" de Estados Unidos hacia Argentina se encuentra en *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1945*, vol.9, pág. 526-599.

<sup>iv</sup> Este memorando del 25 de enero de 1949 (EW 840, 50 Recovery/ 1-2549, Dep. de Estado, NARA) fue el producto de una investigación secreta ordenada por el embajador de Estados Unidos en la Argentina, James Bruce, que fue sorprendido por las declaraciones de dos funcionarios menores de la ECA acerca de la política de ésta hacia la Argentina. Se trata de un documento extraordinariamente significativo que deja muy pocas dudas respecto de la obstrucción del comercio y de las finanzas argentinas llevadas a cabo por la ECA después de la normalización oficial de las relaciones.

<sup>v</sup> NARA, 835.50/3-2249.

<sup>vi</sup> Esta carta de Tewksbury al embajador Bruce se puede consultar en FRUS 1949. Vol 2, pág. 478-80.

<sup>vii</sup> Véase Gary Frank, *Struggle for hegemony: Argentina, Brazil and the Second World War*, Miami: Center for Advanced Studies, University of Miami, 1979. El memorando de Roosevelt se encuentra en los Archivos Nacionales de los Estados Unidos, NARA, RG 165, OPD 336 Brazil (section III, case 52-73).