

El Protectorado Argentino y su Indefensión Actual: un Análisis desde el Realismo Periférico

Doctor Carlos Escudé





Dr. Carlos Escudé. Doctor en Ciencia Política (Ph.D. Yale, 1981), investigador Principal del CONICET y director de Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad (CERES) del Seminario Rabínico Latinoamericano “Marshall T. Meyer”

El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico¹

Dr. Carlos Escudé

Resumen

El orden interestatal es jerárquico y está constituido por tres tipos de Estados: los que tienen el poder de forjar normas (que son también los mayores violadores de las mismas); los que carecen de ese poder y son por eso tomadores de normas; y los rebeldes, que sin tener el poder de forjar normas, se rebelan contra las reglas establecidas por las grandes potencias. Los Estados rebeldes suelen pagar muy cara su rebeldía. El presente es un estudio centrado en el caso argentino y arguye que las potestades del Estado rioplatense fueron degradándose a través de un proceso que tuvo dos grandes puntos de inflexión: su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Malvinas. La segunda representó una debacle para la corporación militar argentina, que ha perdido su capacidad de negociar, internamente, un presupuesto de defensa adecuado. Así, la Argentina se ha tornado indefensa frente a sus dos grandes vecinos, Brasil y Chile. Sobrevive jurídicamente como Estado porque existe un consenso implícito entre éstos a los efectos de que debe seguir existiendo, pero ha perdido una de las principales funciones que definen a un Estado desde una perspectiva politológica. Esta conclusión nos permite avanzar en el desarrollo del marco teórico del realismo periférico y su concepción de la jerarquía interestatal.

Abstract

Interstate order is hierarchical and is made up of three types of states: rule-makers (endowed with the power to impose and to break rules); rule-takers (that lack the said power and abide by the rules made by the great powers); and rebels (that lacking the said power, nevertheless refuse to abide by the established rules). Rebel states usually pay dearly for their rebellion. The present paper is centered on the case of Argentina, a state that has suffered a long-term degradation marked by two main turning points: its neutrality during the Second World War and the Malvinas/Falkland War. The latter led to the debacle of the Argentine military establishment, which has lost its capacity to lobby domestically for an adequate defense budget. Thus, Argentina has become defenseless vis-à-vis its two more powerful neighbors, Brazil and Chile. It survives legally as a state because there exists an implicit consensus between the latter to the effect that it must continue to exist, but it has lost one of the main functions that define a state from a political-scientific perspective. This conclusion makes it possible to advance in the development of peripheral realist theory and its conception of interstate hierarchy.

1 n. d. r. Este trabajo fue preparado por el autor para ser presentado en el Congreso de FLACSO/ISA llevado a cabo en Buenos Aires en julio de 2014, por lo que su contenido debe ser interpretado en ese marco temporal.

Introducción

Un exceso de confrontaciones con grandes potencias puede quebrar la columna vertebral de un Estado periférico. Con perdón del antropomorfismo, esto es lo que ocurrió con la Argentina a lo largo de un proceso de varias décadas. En este artículo nos apoyaremos en la teoría del realismo periférico para explicar el porqué de un fenómeno asombroso: aunque hacia 1914 la Argentina parecía encaminada a un destino de prosperidad y relativa autonomía, capaz de defenderse, por lo menos, de sus vecinos, a mediados de la segunda década del siglo XXI Buenos Aires se ha convertido en la cabecera de un Estado pobre que ha perdido su capacidad de defensa propia, y es por eso menos que un Estado. Su existencia depende de un consenso implícito entre sus poderosos vecinos, Brasil y Chile, de que debe seguir existiendo. Aunque jurídicamente sea un Estado cabal, politológicamente es un protectorado en medida no menor de lo que fue Polonia antes de su partición de 1772.

La primera sección estará dedicada a la presentación de algunos conceptos fundamentales del realismo periférico, haciendo hincapié en la diferencia de funciones y potestades entre las grandes potencias y los Estados menores. Luego ilustraremos esta jerarquía pasando una breve revista a los comportamientos de la principal potencia mundial, Estados Unidos.

Finalmente, tomaremos el caso argentino para ilustrar de qué manera una larga sucesión de confrontaciones y crisis la sumió en su postración actual.

Breve introito sobre el realismo periférico (RP)

“Los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben”. En esta breve y brillante fórmula, la jerarquía interestatal frecuentemente ignorada por las vertientes principales de la teoría angloamericana de las relaciones internacionales (RRII) fue encapsulada hace dos milenios y medio por un genio griego, Tucídides.

El RP es una construcción teórica latinoamericana inspirada en su obra. Presentada por primera vez en la Argentina en 1992 y en Estados Unidos en 1997, intenta corregir algunos de los principales conceptos de las escuelas realista y neorrealista de las RRII, objetando a la idea de que el sistema internacional posee una estructura “anárquica”, propuesta entre otros por Hedley Bull y Kenneth Waltz. También sostiene que, debido a que

los llamados Estados canalla del Tercer Mundo a veces tienen un fuerte impacto sobre la política mundial, es absurdo acuñar una teoría de las RRII que ignore a la periferia. (Escudé, 1992, 1995 y 1997)

El RP lógicamente y empíricamente demuestra que aunque las grandes potencias interactúan bajo condiciones de anarquía, el orden mundial como un todo es jerárquico (Escudé 1995, 1997, 2012 a y b, y 2014). En esto el RP converge con el trabajo mucho más reciente sobre jerarquía de David A. Lake (2009: 33-34). Según Stephanie Neuman (2009: 85), Douglas Lemke (2002: 203) e Ira Straus (2004: 67), la corrección llevada a cabo por el RP a la teoría de las RRII estaba en mora. No obstante, este esfuerzo por “hacer al realismo más realista” (Robert Close, 2009: 236) fue frecuentemente ignorado por la mayoría de los principales teóricos, al menos en parte debido a las razones estructurales estudiadas por Arlene B. Tickner (2013): al igual que en otros campos del quehacer humano, en la academia el *mainstream* procede del centro, no de la periferia.

Debido a que de su plataforma explicativa fluyen sugerencias programáticas, el RP ha desarrollado guías normativas tentativas para las políticas exteriores y de seguridad de los Estados periféricos, que derivan de su concepción del orden mundial como imperfectamente jerárquico. Y porque el RP sostiene que el desarrollo socioeconómico es el principal interés nacional de un Estado periférico, aboga por una inversión mayor en desarrollo socioeconómico y por una inversión militar proporcionalmente menor, por lo menos si no se padecen amenazas externas inmediatas a la seguridad.

En verdad, al contrario de lo que se supuso tradicionalmente, para un país periférico el desarrollo socioeconómico es alta política y la geopolítica tradicional es baja política. Los casos más claros de este hecho en el mundo contemporáneo son Alemania y Japón, que después de ser derrotados, devastados y subordinados, convertidos en periferia ocupada militarmente, pudieron reconstruirse y reincorporarse al centro gracias a su énfasis en el desarrollo y a su aceptación de las reglas políticas impuestas por sus vencedores. Por cierto, el orden mundial que el RP vislumbra no está cristalizado, y en él hay lugar para el ascenso en las jerarquías, pero ese ascenso es posible con la estrategia de Alemania y Japón, no con la de Corea del Norte.

El RP toma prestada su categoría analítica principal, centro-periferia, de la tradición de estudios sobre el desarrollo económico de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), importándola a los estudios internacionales y de seguridad. Por cierto, entre fines de los años '40 y principios de los '50 la CEPAL estudió el papel desigual de los países centrales y periféricos en la generación de ciclos económicos, y la función desigual asignada por la división internacional del trabajo a exportadores de productos primarios y bienes industriales (Pinto y Kñákal, 1973). Aunque en los asuntos diplomáticos y de política internacional opera una desigualdad similar de roles y funciones, el cuerpo principal de la teoría de las RRII ha oscurecido el fenómeno, y esta falla está especialmente visible en el concepto de anarquía tal como fue formulado por Waltz (1979: 98), quien sostiene que los Estados son “unidades semejantes” (“*like units*”) con funciones similares en el sistema interestatal, aunque existan entre ellos enormes diferenciales de poder: “ninguno tiene derecho a mandar, ninguno está obligado a obedecer” (Waltz 1979: 88).

El RP enmienda este error, introduciendo una concepción de la estructura del sistema interestatal que incluye tres tipos de Estados funcionalmente diferenciados: los forjadores de normas formales e informales, los tomadores de normas, y los rebeldes (Escudé 1995, 1997, 2012 a y b, y 2014).

Los forjadores de normas, que son también los principales violadores de normas, son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más una gran potencia económica, Alemania. Los miembros permanentes son considerados forjadores de normas porque tienen la capacidad de destruir el mundo. Fue esto lo que hizo posible que Rusia capturara Crimea en 2014, quebrando normas fundamentales sin riesgo de una guerra importante.

A su vez, Alemania es una forjadora de normas debido a su tutelaje sobre la Eurozona y el Banco Central Europeo. El tamaño de la economía alemana determina el alto valor del euro, que hace posibles lucrativas exportaciones de maquinarias con mucho valor agregado, pero prácticamente imposibilita la exportación de productos agrícolas de escaso valor agregado. En combinación con las reglas de la Unión Europea, que impiden poner trabas al comercio entre los países

miembros, este mecanismo ha convertido a la Eurozona en un mercado cautivo de Alemania. La periferia europea está condenada al déficit comercial porque las reglas de la UE no le permiten frenar el ingreso de productos de países miembros, a la vez que debido a la vigencia de una moneda única, no puede devaluar, y por eso le resulta difícil competir con países productores de bienes de bajo valor agregado que no están atados al euro. Así, Alemania se ha convertido en el amo financiero y comercial de la mayor parte de Europa, y puede considerarse un auténtico forjador de normas aunque no tenga gran poderío militar.

En el polo opuesto al de los forjadores de reglas, los llamados Estados “canalla” como Corea del Norte, el Irak de Saddam Hussein e Irán hasta su reciente flexibilización, pertenecen a la categoría de Estados rebeldes. Y los demás miembros de la comunidad internacional, incluyendo la mayor parte de los Estados industriales avanzados, son esencialmente tomadores de reglas. Junto con los rebeldes, este gran conjunto de países es definido operacionalmente por el RP como “Estados periféricos”.

Para un Estado periférico la rebelión es costosa. Italia no podría lanzarse al desarrollo de un programa de armas atómicas independiente sin desencadenar sanciones ruinosas. En contraste, si bajo un nuevo Hitler, Alemania lo hiciera, es probable que su poderío económico y tecnológico le permitiera concretarlo con gran celeridad, convirtiendo al programa en hecho consumado antes de que las sanciones de otras grandes potencias produzcan su bancarrota.

En lo que refiere a América latina, estas afirmaciones sobre la jerarquía interestatal no son premisas ni conjeturas sino el derivado de investigaciones historiográficas realizadas principalmente a fines de la década del '70 y principios de la del '80 (véase Simonoff, 2003). Estos estudios, basados en documentos norteamericanos y británicos desclasificados, revelaron los costos de algunas confrontaciones sistemáticas con Estados Unidos, la gran potencia que por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial (y en la mayoría de los casos, desde mucho antes) había sido el condicionante extra-regional más importante para su desarrollo. No obstante, aunque emergiera del estudio de casos latinoamericanos frente a los Estados Unidos, en tanto teoría explicativa el RP resulta relevante para nuestra comprensión del orden mundial como un todo.

El oligopolio de los forjadores de normas y su violación sistemática de las mismas: el caso de los Estados Unidos, 1979-2013²

Que Estados Unidos es el forjador de normas más poderoso del mundo y, a la vez, el más conspicuo transgresor de las normas que ellos mismos intentan imponer, es algo que (entre otros asuntos) se ilustra claramente en sus guerras contra el terrorismo y las drogas.³ Washington libra una guerra muy acotada contra la droga, especialmente la que llega a su territorio desde Latinoamérica, pero a veces usa el narcotráfico para financiar la tercerización de la violencia terrorista con que libra algunas de sus guerras.

Que Washington desempeñó un papel importante en el ascenso del terrorismo islámico es un hecho probado. Desde comienzos de la Guerra Fría, el islam fue usado como un baluarte contra la URSS, y después de la invasión soviética de Afganistán, en tiempos del presidente Jimmy Carter, la consigna fue “el islam como espada”. Entre varios grupos de combatientes usados en su guerra por interpósita persona (o proxy), la CIA usó a la red yihadista que eventualmente dio lugar a al-Qaeda (Dreyfuss 2006: 245 and 265).

Nunca amedrentaron. En una entrevista publicada en 1998 por *Le Nouvel Observateur*,⁴ Zbigniew Brzezinski, el principal artífice de esas políticas de Carter, declaró orgulloso que él mismo había instigado la invasión soviética. Cuando se le preguntó si no lamentaba haber contribuido al ascenso del fundamentalismo islámico, respondió que la caída de la URSS era mucho más importante para el mundo que el surgimiento de algunos musulmanes soliviantados.

Escalando, en febrero de 1982, poco después de que el presidente Ronald Reagan autorizara el apoyo encubierto de la CIA para los Contras en Nicaragua, el fiscal general William French Smith firmó un memorial secreto eximiendo a la CIA de la obligación de informar acerca de las operaciones de contrabando de drogas llevadas a cabo por sus agentes

2 Este acápite tiene como antecedentes remotos a columnas de opinión de mi autoría, publicadas en el semanario *El Guardián* de Buenos Aires. Se titularon “Estados Unidos y la cultura de la guerra” (N° 88, 25/10/2012), y “La CIA, ¿narcotraficante?” (N° 91, 8/11/2012). Posteriormente, este material fue usado en el libro que publiqué junto a Macarena Sabio Mioni, *Radiografía universal de la infamia: viñetas sobre el estado del mundo en nuestro tiempo*, Buenos Aires: Ed. Lumière 2013, pp. 127-137.

3 Es importante señalar esto, porque buena parte de la opinión pública y algún segmento de la opinión académica cree que el RP es una doctrina neoliberal que postula un “alineamiento automático” frente a una superpotencia benigna.

4 *Le Nouvel Observateur*, ejemplar del 15-21 de enero.

(Cooley, 2002: 111). De este modo, la CIA tuvo acceso a fondos de los que no debía dar cuenta, ni frente al gobierno de Estados Unidos, ni frente a su Congreso, y empleó esos recursos para financiar a los terroristas con que operaba en Afganistán y Nicaragua.

Bajo la administración de George H.W. Bush se produjo otra escalada a través de la llamada “Operación Ciclón”, que condujo al entrenamiento de decenas de miles de militantes islamistas por parte de la CIA y los servicios británicos MI6 y SAS. Algunos de estos terroristas fueron entrenados en un campamento de la CIA ubicado en Virginia, y en el centro al-Kifah de Brooklyn, Nueva York, que formó parte de la llamada red MaK (Scott 2007: 115, 123). Según *Jane’s Intelligence Review* del 1º de agosto de 2001, MaK canalizó miles de millones de dólares occidentales hacia la yihad afgana a través de la CIA y MI6.

Obviamente, si Argentina, México o Brasil se involucraran en este tipo de políticas por cuenta propia pronto enfrentarían una realidad tan oscura como la de Irak en 2003. Pero el forjador de normas puede quebrantar sus propias normas. Es así como funciona la jerarquía interestatal.

Este doble estándar se aplica también a cuestiones pertinentes a la moral cívica interna. Entre muchos ejemplos, puede citarse el de la orden de 2010 del presidente Barack Obama para que se proceda a asesinar en el extranjero a un ciudadano norteamericano nativo. Anwar al-Awlaki fue asesinado en 2011 sin juicio previo y sin siquiera la difusión de la evidencia que lo hacía sospechoso de pertenecer a al-Qaeda, ni del razonamiento jurídico que supuestamente habilitaba al presidente para dar la orden letal. Otro poderoso forjador de normas, el Reino Unido, está tomando el mismo camino, aunque perfeccionando la metodología, ya que silenciosamente priva al sujeto de su ciudadanía antes de ejecutar la orden de asesinato. Voceros del gobierno británico han manifestado que la ciudadanía no es un derecho sino un privilegio.⁵

Estos hechos no parecen menos infames que la Operación Cóndor de las dictaduras del Cono Sur de fines de los ’70 y principios de los ’80,

5 Editorial, “Anwar Awlaki: Targeted for Death”, *Los Angeles Times*, 2 de octubre de 2011; Jo Becker y Scott Shane, “Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will”, *The New York Times*, 29 de mayo de 2012; Katrin Bennhold, “Britain Increasingly Invokes Power to Disown Its Citizens”, *The New York Times*, 9 de abril de 2014; Katrin Bennhold, “Britain Expands Power to Strip Citizenship From Terrorism Subjects”, *The New York Times*, 14 de mayo de 2014; “British Terror Suspects Quietly Stripped of Citizenship... Then Killed by Drones”, *The Independent*, 10 de abril de 2014.

cuando en parte con complicidad norteamericana, los regímenes de estos Estados vecinos acordaron permitir el asesinato de sus propios ciudadanos en el territorio del otro (Dinges, 2004: 156-174). Pero aunque la Casa Blanca ha sido criticada por el asesinato de al-Awlaki, este crimen nunca ha sido comparado con la Operación Cóndor. Este doble estándar se origina en el hecho raramente confesado de que Washington posee “derechos” que le son negados a los gobiernos latinoamericanos. Los datos sugieren que mientras Obama tiene el “derecho” de ordenar el asesinato de sus propios ciudadanos en el extranjero, Pinochet no tenía tal “derecho” frente a Orlando Letelier en Washington.

Para colmo, el doble estándar se disimula. Hasta recientemente, el mito de la “anarquía” interestatal ha servido de aparato ideológico para dulcificar estas realidades con las hipocresías de la diplomacia. La teoría de las RRII, una seudociencia, estaba al servicio de la diplomacia. Sólo en años recientes ha emergido en Estados Unidos un pensamiento teórico influyente basado en la jerarquía interestatal. A diferencia de lo que aquí se plantea, sin embargo, algunos de sus adalides, particularmente Lake (2009), arguyen que estos dobles estándares no son solamente inevitables sino también legítimos y benéficos. Semejante doctrina también está subordinada a la diplomacia.

De Estado rebelde violador de normas, a tomador de normas quebrantado: las cambiantes políticas de Argentina, 1889-2013

Habiendo echado un vistazo al comportamiento del principal hacedor de normas del mundo, observemos ahora el caso de un miembro de la periferia, la Argentina. Ésta es especialmente interesante debido a la diversidad de políticas externas adoptadas a lo largo de décadas.

Hasta el advenimiento del gobierno de Menem, en 1989, y desde la primera Conferencia Pan Americana de 1889, Buenos Aires y Washington tuvieron relaciones que, con pocas excepciones, fueron antagónicas. La Argentina confrontó con Estados Unidos en foros diplomáticos y (al contrario de Brasil) fue neutral durante las dos grandes guerras. No obstante, hasta la Segunda Guerra Mundial estuvo bajo la esfera de influencia del Reino Unido, y la complementariedad de las economías argentina y británica había generado un producto bruto per cápita que, hacia 1940, se ubicaba

entre los mayores del mundo. Sin embargo, por entonces comenzó su involución económica, y hacia 1970 la Argentina ya era un miembro pleno del atrasado Tercer Mundo (Escudé 1983: 13).

Los intentos por comprender este retroceso abarcaron una amplia gama de hipótesis, desde la teoría de la dependencia hasta conjeturas basadas en la cultura política local, pero todas fracasaron a la hora de explicar el éxito argentino previo a 1940. Con la desclasificación de los archivos norteamericanos y británicos, sin embargo, fue posible conocer algunas consecuencias de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, en términos de un boicot económico y una desestabilización política desatados por Washington, que fueron acompañados con la promoción económica y militar de Brasil.

Es verdad que esta no es la única variable explicativa de la declinación argentina, pero es un hecho empírico a tener en cuenta cuando intentamos comprender el fenómeno. Por otra parte, es importante observar que la cuestión de la neutralidad argentina no implicó una violación de normas escritas. Más bien refleja el hecho de que Buenos Aires se tomaba en serio su “derecho soberano” a ser neutral, ejerciéndolo. Violó normas no escritas, comportándose como si el derecho internacional realmente fuese aplicable para todos y en la misma medida (Escudé 1983: 23-83; 223-248).

Una vez que la hegemonía norteamericana quedó establecida, las consecuencias de esta actitud legalista fueron devastadoras. Baste decir que, en enero de 1944, el presidente Franklin D. Roosevelt escribía al secretario de Estado Cordell Hull instruyéndolo a “dar a Brasil una fuerza efectiva de combate, cercana al borde fronterizo argentino, de alrededor de dos o tres divisiones de regimientos motorizados” (Frank 1979: 65). Más aún, en febrero de 1945 la “Política de exportación 1” de Estados Unidos frente a la Argentina instruía: “Las exportaciones de bienes de capital deben mantenerse en los mínimos actuales. Es esencial no permitir la expansión de la industria pesada argentina” (Escudé, 1983: 270).

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones de poder intra-sudamericanas quedaron invertidas. Lo que había sido un predominio argentino en lo económico y militar se convirtió rápidamente en predominio brasileño. Pero la Argentina no aprendió la lección y su

desafío a la jerarquía interestatal global no concluyó allí. Llegada la era nuclear, bajo gobiernos sucesivos e independientemente del tipo de régimen político, el Estado argentino rehusó firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), no ratificó el Tratado de Tlatelolco de 1967 para la prohibición de armas nucleares en América latina, dedicó sus escasos recursos al enriquecimiento de uranio, y ya bajo el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89) se lanzó a una empresa conjunta con Egipto, Irak y Libia para desarrollar un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, que hubiera podido desestabilizar el Medio Oriente. Por otra parte, hasta 1979 sus relaciones con Brasil eran tensas, a la vez que casi se lanzó a una guerra con Chile en 1978.

Para colmo, en 1982 la Argentina invadió las Islas Malvinas, usurpadas por Gran Bretaña en 1833. A diferencia de la neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial y de la negativa a firmar tratados nucleares, la invasión argentina de un territorio perdido un siglo y medio atrás iba más allá de la violación de normas no escritas del sistema interestatal: la periférica Argentina atacó militarmente a uno de los principales forjadores de normas del planeta.

Aunque no intervino en forma directa, el principal hacedor de normas, Estados Unidos, cooperó con su mejor aliado del siglo XX, y la Argentina fue derrotada. Las relaciones diplomáticas con el Reino Unido no fueron restablecidas hasta 1990. Para entonces, la Argentina tenía el cuarto perfil más antinorteamericano de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pero llegado el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), una parte de la dirigencia había comprendido el significado político de las investigaciones historiográficas acerca del boicot norteamericano contra la Argentina durante la era de la Segunda Guerra Mundial. El nuevo gobierno comprendió que el arrogante perfil externo de la Argentina sólo era peligroso para ella misma, y que si Buenos Aires seguía siendo percibida como un desestabilizador y proliferador potencial, un nuevo boicot norteamericano, de consecuencias aún más devastadoras, podría ser desencadenado.

Por eso, se lanzó a reformar sus políticas exteriores y de seguridad interestatal. Entre otras medidas, restableció relaciones con Londres, desmanteló el proyecto Cóndor II, se convirtió en miembro del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR), y firmó y ratificó los tratados nucleares.

Esta reforma, que en lo esencial siguió las normativas del RP (Escudé 1992 y 2012 b), sigue en vigencia en 2014. En la actualidad, mientras la Argentina gasta casi nada, Brasil y Chile invierten miles de millones de dólares por años en la compra de armas. En 2012 el gasto militar argentino como porcentaje del PBI fue del 0,9%, el más bajo de América del Sur, comparándose con el 1,5% de Brasil y el 2,0% de Chile (SIPRI Yearbook, 2013). A pesar de la retórica antinorteamericana de los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), la Argentina no denunció los tratados nucleares ni el MTCR. Y a pesar de la retórica anti-británica, las relaciones diplomáticas con el Reino Unido son normales y los argentinos pueden viajar a Gran Bretaña sin una visa.

Más aún, a partir de 2006 la Argentina consistentemente denunció a Irán por un atentado terrorista en Buenos Aires y por violaciones de derechos humanos, convergiendo con Estados Unidos en esta cuestión clave. Por cierto, aunque desde 2013 la Argentina sostiene conversaciones con Irán sobre el tema del atentado (tal como lo hace Estados Unidos sobre otros temas), no ha dejado de criticar a Teherán en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las únicas confrontaciones serias que persisten con Occidente son de orden financiero.

Las consecuencias de largo plazo de la rebelión argentina

Pero la reacción post-1990 frente a excesos previos de confrontaciones políticas puede haber llegado demasiado tarde. La Guerra de Malvinas no sólo fue una derrota humillante sino también el comienzo de una debacle de la corporación militar argentina. Fue el peor final posible para la dictadura militar, porque a diferencia de los casos brasileño y chileno, los militares argentinos perdieron la capacidad de cabildeo necesaria para preservar una parte apropiada del presupuesto nacional.

Para colmo, la historia argentina posterior a la guerra es de la de una sucesión de crisis económicas que hubieran dejado escasos recursos disponibles para la reconstrucción de su poder militar, aunque hubiera existido la voluntad política de hacerlo. Y a todo esto deben sumarse las políticas neoliberales de la década de 1990, que desmantelaron toda la industria militar argentina, que tenía un desarrollo interesante (Escudé y Fontana, 1998).

Debido a la rareza de la guerra interestatal en América del Sur, que es una de las mayores zonas de paz del planeta (Kacowicz, 1998), es improbable que el desarme argentino actual ponga en peligro su integridad territorial. No obstante, la dimensión normativa del RP sólo aboga por una moderación del gasto militar y de las confrontaciones políticas innecesarias. No aboga por el desarme unilateral.

Porque los forjadores de normas son también los principales violadores de las reglas de juego, no se puede confiar en que las grandes potencias castigarán a eventuales violadores periféricos de normas (Neuman 2009: 81-82). Lo harán sólo si los beneficios de imponer el orden superan a los costos. Una gran potencia forjadora de normas hace lo que quiere y puede, y no es muy probable que salga en socorro de una Argentina que no le evoca buenos recuerdos y que se encuentra en un rincón remoto y poco estratégico del planeta.

Por eso, la integridad territorial de la Argentina depende más de un consenso implícito entre Brasilia y Santiago que de un paraguas de seguridad norteamericano. Y por el mismo motivo, se puede afirmar que en la actualidad se está llevando a cabo uno de los experimentos pacifistas más radicales de todos los tiempos. Es una ruleta rusa que pone a prueba las hipótesis del realismo clásico en el contexto sudamericano, sin que sus protagonistas tengan una comprensión cabal de lo que están haciendo.

Algunos pueden argüir que el desarme unilateral de la Argentina es el producto de un exceso de RP durante el gobierno de Menem. Yo no estoy de acuerdo. Si la normativa del RP hubiera prevalecido en el largo plazo, la Guerra de Malvinas nunca hubiera tenido lugar, la corporación militar argentina hubiera retenido su capacidad de negociación frente a los políticos profesionales (como ocurrió en Chile y Brasil después de sus dictaduras), y Buenos Aires seguiría siendo capaz de defenderse frente a sus grandes vecinos. En tal caso, la Argentina no sería cualitativamente menos que Chile y Brasil: tendría las mismas funciones en el orden interestatal que otros importantes Estados periféricos.

Pero éste ya no es el caso. La Argentina ya no es como Chile y Brasil, sino más bien como Paraguay, Bolivia y Uruguay. No sólo no puede defenderse frente a Estados centrales; tampoco puede hacerlo frente a grandes vecinos periféricos. Es un fenómeno que quizá amerite la creación de una nueva categoría de Estados en la conceptualización del RP acerca de la jerarquía del orden interestatal.

La indefensión argentina actual

En verdad, para los Estados periféricos, la violación sistemática de normas importantes no sólo puede conducir a graves sanciones externas sino también a la quiebra de la espina dorsal de la nación. Aunque no siempre sea irreversible, lo dicho tiene fundamento empírico. Si estudiamos los datos recopilados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sobre los gastos militares anuales presupuestados en años recientes por Argentina, Brasil y Chile, nos encontramos con la siguiente tabla:

Gastos militares 1995-2013 de Argentina, Brasil y Chile, en millones de dólares constantes de 2011, según la base de datos del SIPRI

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE
1995	2.513	22.854	2.734
1996	2.230	21.253	2.756
1997	2.193	21.107	2.941
1998	2.211	22.688	3.060
1999	2.278	23.242	3.166
2000	2.170	25.175	3.329
2001	2.138	29.161	3.404
2002	1.822	29.550	3.387
2003	1.876	23.574	3.397
2004	1.931	24.494	4.040
2005	2.028	26.503	4.335
2006	2.091	27.442	4.937
2007	2.421	29.596	4.944
2008	2.750	31.489	5.222
2009	3.264	34.335	4.569
2010	3.607	38.129	5.131
2011	4.052	36.932	5.440
2012	4.578	37.650	5.347
2013	4.929	36.165	5.309
Total 1995-2013	US\$ 51.082	US\$ 541.339	US\$ 77.448

La desproporción entre el gasto militar brasileño y los de sus vecinos sureños es abismal, pero esto quizá no sorprenda dada la dimensión continental de Brasil y su estatus actual como sexto PBI del mundo. En cambio, sí llama la atención la diferencia de un 51% que separa al gasto acumulado chileno del argentino.

Para colmo, los hechos son peores de lo que parecen, porque en Chile la Ley Reservada del Cobre estipula que el 10% de las ventas de Codelco, la mayor empresa cuprífera del mundo, deben girarse a las Fuerzas Armadas y usarse exclusivamente para la compra de armas. Esto garantiza que los recursos dedicados a la defensa no se diluirán en gastos corrientes. Todos los años Codelco deposita estos dineros en tres cuentas secretas del Banco Central de Chile, correspondientes a cada una de las fuerzas. Los gastos procedentes de estas cuentas no están sujetos al escrutinio parlamentario.

A veces el gobierno chileno impone límites a la inversión procedente de estos fondos, pero en tal caso los dineros no gastados quedan depositados en las cuentas secretas, como un ahorro llamado Fondo de Contingencia Estratégica. En el presente, fuentes privadas calculan que ese ahorro equivale a unos 4.400 millones de dólares, que están más allá de todo presupuesto. Chile siempre está preparado para la guerra.

Es gracias a esta suma de recursos presupuestados y no presupuestados que, entre 1990 y 2012, Chile compró equipos por unos 9.136 millones de dólares y tiene programada la compra por otros 11.000 millones de aquí a 2025. Estos planes incluyen cazas F-16 con munición inteligente, aeronaves para reabastecimiento en vuelo, submarinos Scorpene, fragatas con capacidad antiaérea, acorazados y buques multipropósito con helicópteros.

En particular, el Ejército aspira a desarrollar una fuerza acorazada de brigadas de alta movilidad, y ya ha incorporado tanques alemanes Leopard. Asimismo, la Fuerza Aérea ha incorporado aviones Casa-295 del fabricante europeo EADS. El analista chileno Eduardo Santos resumió el espíritu que anima a sus militares cuando ironizó: “No somos un país armamentista, sino coleccionista de sistemas de armas”.⁶

La indefensión argentina se registra, pues, frente a sus dos grandes vecinos. Esta situación se origina en una cadena de causalidades que nace con la Guerra de Malvinas. Ese fue el momento clave en que un Estado que se suponía tomador de normas, la Argentina, invadió un territorio ocupado durante un siglo y medio por una de las grandes potencias forjadoras de normas, que para colmo era el aliado histórico más confiable de la principal superpotencia.

6 “Chile anuncia millonaria compra de armas”, *Infobae*, 15 de marzo de 2013.

Después de la derrota, las características propias de la sociedad y la política argentina, modificadas por la humillación bélica y las crisis subsiguientes, determinaron la incapacidad del rearme, vetada por políticos que necesitaban los recursos para otros fines. De tal modo, el país involucionó al punto de hacerse militarmente vulnerable frente a sus vecinos periféricos, también tomadores de normas.

Por circunstancias diferentes pero análogas a las argentinas, hacia fines del siglo XVII y principios del XVIII el sistema político polaco entorpeció la defensa del Estado y lentamente se fueron forjando las condiciones por las que el país quedaría a merced de sus vecinos. El *liberum veto* polaco establecía que cualquier parlamentario podía interrumpir el proceso legislativo gritando *Nie pozwalam!* (“¡Yo no lo permito!”). Llevada al extremo, esta práctica se convirtió en “un tipo de libertad política ‘individual’ sin restricciones que acaba destruyéndose a sí misma y a la nación” (Barlinska, 2006: 43). Así, el poder central polaco fue privado de los recursos militares necesarios para su defensa. Aunque la Federación Polaca-Lituana había sido una importante potencia de Europa oriental, Polonia se convirtió rápidamente en vasalla de Rusia. Luego padeció tres particiones, en 1772, 1792 y 1795, que dividieron su territorio entre Rusia, Prusia y Austria. No volvería a renacer hasta 1919.

Nada parecido tiene por qué ocurrir con la Argentina. Pero puede ocurrir. Nadie puede pronosticar qué tipo de liderazgo tendrán nuestros vecinos dentro de diez o veinte años. Además, aunque no se viole la integridad territorial argentina, de persistir la disparidad militar actual el país puede ser objeto de extorsiones. ¿Cómo se reaccionaría si, en el contexto de una grave crisis comercial, Brasil o Chile movilizaran poderosas divisiones a sus límites fronterizos con la Argentina?

Jugamos una ruleta rusa, o dicho de otro modo, nos encontramos ante una situación experimental muy poco común en las ciencias sociales. Desde un punto de vista lúdico es divertido y desde una perspectiva científica es fascinante. Quizá demostremos que la civilización sudamericana es éticamente superior a las demás, por su propensión a la paz. Pero es una apuesta fuerte con pocos precedentes.

Conclusiones

La neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial, que fue una rebelión argentina contra las normas no escritas del sistema interestatal, invirtió la jerarquía sudamericana, poniendo a la Argentina por debajo de Brasil.

A su vez, la Guerra de Malvinas, que fue una rebelión contra las normas formales del sistema, redujo a la Argentina al estatus de lo que llamaremos un “cuasi-protectorado”: un Estado jurídicamente reconocido que es menos que un Estado porque ya no se puede defender de vecinos periféricos importantes, y depende de un consenso benéfico entre ellos para su supervivencia.

Aparte de contribuir a comprender lo que aconteció con la Argentina, nuestro aleccionador estudio de caso nos permite avanzar en la categorización de los tipos de Estados funcionalmente diferenciados que, en la visión del RP, constituyen la jerarquía del sistema interestatal. Estos son:

1. Los forjadores de normas;
2. Los tomadores de normas, divididos en:
 - a. Estados periféricos capaces de defenderse frente a vecinos periféricos, y
 - b. Cuasi-protectorados que sobreviven porque sus vecinos periféricos más poderosos coinciden en que es deseable que retengan cierta autonomía, siempre relativa; y
3. Los rebeldes.

Los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben. Y para que un débil llegue a ser un poco más fuerte o un tanto menos débil, debe evitar conflictos políticos innecesarios. Entre otros casos, Alemania, Japón y Corea del Sur lo demuestran desde el lado positivo, a la vez que Argentina, Irak, Irán y Corea del Norte lo hacen desde el negativo.

Bibliografía

- Izabela Barlinska**, *La sociedad civil en Polonia y Solidaridad*, Volumen 223 de Monografias, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), España, 2006.
- John Cooley** 2002, *Unholy Wars: Afghanistan, America and International Terrorism*, London and Sterling VA: Pluto Press.
- David Close**, *Latin American Politics – An Introduction*, Toronto: University of Toronto Press, 2009.
- John Dinges** 2004, *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*, New York: The New Press.
- Robert Dreyfuss** 2006, *Devil's Game: How the United States Helped Unleash Fundamentalist Islam*, New York: Dell Publishing.
- Carlos Escudé** 1983, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-49*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- _____ 1992, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- _____ 1995, *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires: GEL.
- _____ 1997, *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, Gainesville, FL: University Press of Florida.
- _____ 2012 (a), *El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China*, *Desarrollo Económico*, N° 204, Vol. 51, enero-marzo, pp. 529-541.
- _____ 2012 (b), *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*, Buenos Aires: Lumière.
- _____ 2014, *Realism in the Periphery*, en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York: Routledge.
- Carlos Escudé y Andrés 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.
- Gary Frank** 1979, *Struggle for Hegemony: Argentina, Brazil and the United States During the Second World War Era*, Coral Gables: University of Miami.
- Arie M. Kacowicz** 2005, *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- David A. Lake** 2009, *Hierarchy in International Relations*, Ithaca NY: Cornell University Press (Cornell Studies in Political Economy).
- Douglas Lemke** 2002, *Regions of War and Peace*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- H.J. Morgenthau** 1948, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: A.A. Knopf.
- Stephanie G. Neuman** 2009, *Power, Influence and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World*, in Bitzinger (ed.), *The Modern Defense Industry*, Santa Barbara, California: Praeger Security.

Aníbal Pinto and Jan Křákal 1973, The Centre-Periphery System Twenty Years Later, *Social and Economic Studies* (Kingston, Jamaica), Vol. 22, No. 1 (March), pp. 34-89.

Peter Dale Scott 2007, *The Road to 9/11: Wealth, Empire and the Future of America*, Berkeley: University of California Press.

Alejandro Simonoff 2003, La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé, *Relaciones Internacionales* 12:25, pp. 129-148.

Ira Straus 2004, "Reversing Proliferation", *The National Interest*, Fall (# 7).

Arlene B. Tickner 2013, Core, Periphery and (Neo)imperialist International Relations, *European Journal of International Relations* 19: 627-646.

Kenneth N. Waltz 1979, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.