

La anarquía latinoamericana desde una perspectiva neorrealista

Iván Witker

Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos (ANEPE)

RESUMEN: Los países latinoamericanos, como parte del sistema internacional, no pueden entenderse sin tener en consideración sus particularidades. ¿Están estos países preparados para atender los desafíos que plantea la soberanía, y más aún, cuando varios de ellos se encuentran en fase de serio deterioro institucional y fragmentaciones de tipo societal?, ¿cuáles son las fuerzas determinantes en los asuntos regionales al día de hoy, las etnias, los viejos/nuevos caudillos, o siguen siendo los Estados a pesar de sus fragilidades?, están las etnias más dispuestas que los Estados a cooperar de forma pacífica, e interesadas en crear ambientes seguros? Para el autor, una de las claves para comprender las nuevas configuraciones regionales es el persistente divorcio entre el discurso y la realidad. Concluye que mientras persista esa disociación entre el *verbum* y el *factum*, la región seguirá dominada por la inestabilidad, las desconfianzas y la impredecibilidad.

PALABRAS CLAVE: Teoría de las relaciones internacionales, Populismos, América Latina.

ABSTRACT: Latin American countries as a part of the international system can not be thoroughly understood without focus to its particularities. Are those states supported by fragmented societies capable to face the challenges of sovereignty?, which kind of outfits are shaping increasingly the regional issues, the ethnic groups ones, the old/new caudillos or still the states ones even such failing?, are ethnic framed groups better disposed for peaceful cooperation and interested in a more safe environment than the states?. The author provides an in-depth reflection upon the utterly divorce between rhetoric and action among all political players stressing

it as the most influential drive for understanding the new hemispheric configurations. He states that the break up between *verbum* and *factum* produces a low degree of trust as well as long-lasting instability and thus a quite evident unpredictability.

KEYWORDS: International Relations' Theory, Populisms, Latin America.

La trilogía neorrealista: anarquía estructural, poder y seguridad

El neorrealismo no es una teoría de las relaciones internacionales, sino un paradigma a partir del cual se han ido gestando diversas teorías que permiten conjeturar analíticamente sobre aspectos particularizados o específicos del acontecer internacional. Fue precisamente éste uno de los puntos divergentes entre el realismo clásico de Morgenthau¹¹, y el neorrealismo de Waltz¹², al producirse la bifurcación entre ambas escuelas de pensamiento durante los años 60.

Para Waltz, las teorías no tienen “fuerza permanente”, pues buscan explicar regularidades de ciertos comportamientos, sin tener necesariamente capacidades predictivas. Lo fundamental en relaciones internacionales, dice Waltz, es identificar, caracterizar y relacionar las unidades de análisis dentro de una estructura anárquica, que no significa que estas unidades (actores) actúen de manera dislocada o en una suerte de agujero negro. La anarquía significa altas dosis de incertidumbre, producto de la naturaleza del sistema¹³.

11 Nacido en Coburgo, Alemania, en el seno de una familia judío-alemana en 1904 y fallecido en 1980 en Chicago, EEUU. Su obra *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz* (1948) es central en el paradigma realista tradicional al examinar por primera vez la noción del poder en las relaciones internacionales. Estudió y enseñó derecho y ciencias políticas en Alemania. En 1937 se trasladó a Chicago, huyendo del nacional-socialismo, desde donde ejerció notable influencia en la formulación de la política exterior norteamericana, pero ante todo en cuestiones teóricas, siendo el primero en defender la idea de que las relaciones internacionales constituyen una disciplina autónoma.

12 Nació en Ann Harbour, Michigan, en 1924 y estudió Economía en Columbia University e hizo su doctorado en Ciencias Políticas. En la actualidad es profesor emérito de la Universidad de Berkeley e investigador senior en la Columbia University. Aunque se trata de un autor extraordinariamente prolífico, *El hombre, el estado y la guerra* (1959) y *Teoría de la Política Internacional* (1979) son los textos clave para adentrarse en el paradigma neorrealista. Para Waltz existen dos tipos de pensadores –*political theorists*– el que escribe sobre lo que otros piensan y aquel que procura promover el desarrollo teórico, donde se ubica a sí mismo.

13 Su postura sobre este punto en *Theory of International Politics*, cap. 1, 2 y 3. En la filosofía de la ciencia se reconoce cada vez menos, o más matizadamente, y de forma

Una primera constatación reflexiva acorde con el neorrealismo apunta entonces a subrayar esta diferencia con el pensamiento realista clásico o tradicional. Para el neorrealismo no existen instrumentos científicos que permitan establecer si la naturaleza del ser humano es mala o benigna *per se*. Para el neorrealismo no rige el principio de *homo homini lupus*.

Una segunda constatación también tiene carácter diferenciador con aquellos que creen que la causa de las guerras y los conflictos radica en los Estados. Es falso pretender, sugiere Waltz, tal cual lo hacen liberales y marxistas, que si hay afinidades de tipo amistoso entre los Estados, disminuyen las posibilidades de conflicto. En el paradigma *waltziano*, la causa de las guerras y la conflictividad internacional radica en la estructura anárquica del sistema, la cual permite a los actores aspirar a objetivos que no necesariamente son divisibles o compartibles según afinidades ideológicas o religiosas. Lo central es el ambiente de horizontalidad que da pábulo a un tipo de interacción entre las unidades (es decir, los Estados) proclives al caos. Al no existir autoridades con capacidades coercitivas, la noción central es anarquía, no entendida como principio desorganizativo, sino como espacio carente de una autoridad central. Y, dado que para estar en condiciones de interactuar en tal ambiente, las unidades (es decir, los Estados) requieren sobrevivir, su demanda básica será siempre por seguridad: unos proveen seguridad, otros están obligados a buscarla. Esta diferenciación según las capacidades con que operan no podemos sino denominarla poder.

Ahora bien, para Waltz la fuerza que genera esta dinámica estructural es de tal magnitud, que el comportamiento de las unidades (es decir, los Estados) se supedita fundamentalmente al sistema. La política exterior de un país puede cambiar de orientación, de énfasis, de acentos, pero el resultado final no dependerá de los deseos de los tomadores (domésticos) de decisión, sino básicamente de los atributos del Estado en relación al ambiente donde se desenvuelven. Es decir, cómo su conducta es percibida por los otros actores y cómo ésta engarza con el contexto histórico-cultural en que tiene lugar. El ambiente anárquico es el resultado de un conjunto casi infinito de acciones y contra-acciones, de percepciones y capacidades para imponer planes, deseos e iniciativas. En otras palabras,

especial en las ciencias exactas, aquella idea epistemológica de que una teoría pueda tener propósitos explicativos generales. Incluso en la física ha ido perdiendo fuerza la influencia de la llamada *String-Theory*, o teoría general unificada o teoría de campos unificada, capaz de describir todos los fenómenos de la naturaleza basándose en los cuatro grandes pilares explicativos: gravedad, fuerza nuclear fuerte, fuerza nuclear débil y fuerza electromagnética, que ha tenido innumerables adeptos hasta hace poco tiempo.

tal cual ocurre entre los individuos, no todas las naciones entienden y perciben lo mismo al confrontarse con cuestiones grandes o pequeñas, muy o poco trascendentes, pues su reloj mundial o tiempo internacional –concepto muy utilizado por el neomarxista Immanuel Wallerstein– no necesariamente anda ajustado con el de los otros actores¹⁴.

Cada Estado sabe que su sobrevivencia y prosperidad dependen en lo fundamental de sí mismos y de entender la dinámica interactiva. Por eso, Waltz se confronta tan críticamente con la idea *hobbesiana* que enfatiza el estado de la naturaleza en que viven los Estados, como derivada de la esencia humana. Para Waltz, es ese ambiente anárquico, y no el estado de la naturaleza, lo que genera tensiones, conflictos y guerras¹⁵.

La complejidad de los conflictos nacidos con posterioridad a la Guerra Fría le ha otorgado renovada actualidad a estos pilares que sostienen al paradigma *waltzeano*. Él mismo se ha situado en el centro de la polémica, al aseverar que la bipolaridad del mundo durante la Guerra Fría ofrecía mayores niveles de seguridad de lo que se aprecia en el mundo dominado por el unipolarismo. No en vano, Waltz ha sido uno de los más importantes críticos que ha tenido la intervención norteamericana en Irak. Dicha reflexión está íntimamente vinculada con aquello que Waltz considera el mayor peligro global que se cierne sobre el mundo con el ascenso estadounidense. Desde el imperio Romano –sostiene– nunca antes se había producido esta situación de unipolarismo que afecta hoy al mundo, y la historia demuestra que las grandes potencias no aprenden de experiencias pasadas y maximizan el uso de su poder, por lo que el proceso de balances y contrabalances (*check and balances*) en la relación de EEUU con el resto del mundo no está funcionando bien. No es posible distinguir, indica, para qué desea EEUU seguir aumentando su capacidad militar, si sus gastos en este ítem ya superan los gastos sumados del resto del mundo.

14 Wallerstein desarrolla este concepto para cuestiones de tanta trascendencia como es la revolución industrial, señalando que un factor de diferenciación central entre las naciones es cuándo ellas accedieron a esta revolución, y si accedieron o no. Pero la misma lógica se puede emplear para cuestiones políticas. Así como las naciones no se modernizan por etapas comparables, puesto que las circunstancias mundiales no son las mismas, tampoco tienen los mismos grados de madurez política, pues los avances de cada una ocurren bajo circunstancias externas (globales y regionales) que van evolucionando de manera extraordinariamente diferida. Nuevamente, la dinámica estructural es la determinante principal.

15 Dos son las obras de Waltz, *Hombre, Estado y Guerra* y *Teoría de la Política Internacional*, las que han adquirido el status de referentes clásicos. Todos los estudios posteriores se confrontan necesariamente con los puntos de vista allí expresados. Incluso, pensadores de otras escuelas y corrientes terminan, muchas veces a regañadientes, confrontándose con los asertos y conclusiones de Waltz.

Hasta la aparición de Waltz, las ideas del debate derivaban del realismo clásico o tradicional, desarrollado por Hans Morgenthau e inspirado en las ideas de Reinhold Niebuhr¹⁶, cuyo eje común era, como se ha señalado, el principio *hobbesiano* de la naturaleza perversa del hombre. En todo caso, Waltz comparte con Morgenthau el pesimismo relativo al porvenir, ya que, a su entender, no hay posibilidades en el futuro previsible de que los Estados renuncien a sus libertades. Las naciones han fortalecido y seguirán fortaleciendo al Estado como su instrumento principal para ejercer soberanía a sabiendas que soberanía no significa que los Estados pueden hacer, en el plano internacional, todo lo que deseen, sino lo que les es posible. Al final del día, saben –o intuyen– que deben compatibilizar sus deseos con los constreñimientos que impone el sistema. Por lo tanto, el pesimismo es de tipo estructural y se basa en la premisa de que no se divisan razones por las que las naciones vayan a renunciar a una libertad que, aunque limitada, es extraordinariamente apreciada.

Otra fuente realista pre-Waltz se configuró en torno a Edward Hallet Carr, cuya principal contribución, en su obra *The twenty years' crisis*, fue crítica acérrima del idealismo¹⁷. El estudio de Carr sobre el idealismo ha adquirido relieve por la *litis* argumentativa producida estos últimos años al interior del neorrealismo (entre Mearsheimer¹⁸ y Waltz) acerca de la

16 Teólogo protestante norteamericano nacido en Missouri en 1892 y fallecido en Massachusetts en 1971. Se licenció en filosofía en la Universidad de Yale; su obra, *Hombre moral, sociedad inmoral* tuvo enorme influencia en los primeros grandes internacionalistas Morgenthau, John Herz y Arnold Wolfers. En ella advertía sobre las visiones utópicas entre quienes manejaban y estudiaban los asuntos internacionales a comienzos del siglo XX y sobre la inevitabilidad de los conflictos en toda interacción grupal humana. Otro punto de gran influencia fue la idea de considerar al Estado como una unidad antropomórfica que busca hacer inexpugnable su territorio, lo que lo convierte necesariamente en el principal actor de las relaciones internacionales. En 1959, acrecentó el acervo realista clásico con *Estructura de las naciones y los imperios*.

17 Este reconocido historiador, diplomático y periodista británico, nacido en 1892 y fallecido en 1982, participó activamente en la negociación del Tratado de Versalles y fue un destacado biógrafo de personajes tan disímiles como Carlos Marx, Fedor Dostoievsky y Mijail Bakunin, trabajando también durante décadas para el *The Times* como analista internacional. Escribió su monumental obra *Historia de la Rusia soviética* en 14 tomos, y fue reconocido en 1936 con la cátedra Woodrow Wilson de Relaciones Internacionales de la Universidad de Gales, Aberystwyth (ocupada anteriormente por el profesor A. Zimmern, el primer profesor de la disciplina a nivel mundial). Su obra *La Crisis de los años veinte* es considerada señera, pues se trata del primer trabajo teórico desde una perspectiva realista.

18 Nació en Brooklyn, Nueva York en 1947, PhD en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Cornell University, y post doctorado por la Harvard University, es en la actualidad titular de la Cátedra Wendell Harrison en la Universidad de Chicago. Coautor junto a S. Walt de *El lobby de Israel y la política exterior de EEUU*. Working

existencia o no del idealismo y de los idealistas¹⁹.

En un punto intermedio entre el realismo clásico y el neorrealismo se sitúa el *scholar* de Harvard, Henry Kissinger²⁰, cuya tesis de pregrado *The meaning of history* lo acercan más a los primeros, pero su tesis doctoral *The World restored* lo une más a una visión que ha sido valorada como vital por Waltz. Sin embargo, existe en el plano teórico entre Kissinger y Waltz, un punto de diferencia que ha permanecido inalterable: para el político Kissinger lo verdaderamente determinante era, y sigue siendo, la lucha entre las grandes potencias²¹; para Waltz, el sistema y los subsistemas. Ello sin contar la discrepancia pública entre ambos respecto a la invasión norteamericana a Irak²².

Por último, otra noción política clave para entender la estructura internacional es el llamado *dilema de seguridad*. Este se desprende del ambiente anárquico y de las interacciones multidireccionales que allí se gestan. Alexander Siedschlag²³, prolífico autor de una nueva generación de

Paper Series at John Kennedy School of Government (2006) Harvard University, que ha generado un fuerte debate sobre la materia. En los últimos dos años ha participado de manera activa en la discusión académica criticando la intervención estadounidense en Irak.

- 19 Mearsheimer sostiene que el discurso idealista actual pretende que adquiera hegemonía una visión no estatocéntrica y argumenta que para los idealistas lo relevante es la “sociedad internacional” (la humanidad toda) y los individuos. Ante ello, el debate debe centrarse ahora en buscar la seguridad del Estado o del Individuo. Para Mearsheimer el adversario idealista hoy se llama constructivismo, donde confluyen pensadores y tomadores de decisión que tratan de imponer una hegemonía del discurso idealista desde las universidades y centros de estudios internacionales. Ver “E.H. Carr vs. Idealism: The battle rages on”, p. 146.
- 20 Nacido en Fürth, Baviera, como Heinz Alfred Kissinger, huyó junto a su familia a EEUU en 1938 (once miembros de la familia Kissinger fueron masacrados durante el nacional-socialismo), e ingresó al ejército norteamericano desempeñando funciones de inteligencia y contrainteligencia. Licenciado y doctor en Historia por la Universidad de Harvard, finalizó sus estudios de pregrado y doctorado con distinción *summa cum laude*, siendo luego Director del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard entre 1957 y 1960. En esos años participó en sus primeras actividades políticas al interior de los grupos asesores del candidato presidencial John Kennedy, para transformarse luego en asesor de Nelson Rockefeller y otros líderes republicanos. Junto al canciller vietnamita Le Duc Tho recibió, en 1973, el Premio Nobel de la Paz.
- 21 Diferencias entre el Kissinger *scholar* y el Kissinger *policymaker* en Waltz (1979), *Theory of International Politics* (62,63 y 64).
- 22 Para los neorrealistas es un *erratum* de apreciación. Para los neorrealistas el punto central es que esta invasión es incoherente con la capacidad efectiva que tenía y tiene EEUU para disuadir.
- 23 Nacido en Berlín en 1971, estudió Ciencias Políticas en la Ludwig-Maximilian-Universität de München. Profesor de Política de Seguridad Europea en la Universidad de Innsbruck, Austria.

pensadores neorrealistas, ha problematizado la noción de multilateralismo poniéndolo en perspectiva neorrealista. Afirma que los Estados –independientemente de su tamaño y capacidades– están confrontados con la incertidumbre sobre la conducta de los otros. Nadie está seguro de qué pensarán y cómo actuarán los otros. Esta incertidumbre (traducción libre de *Unsicherheit*²⁴) es la que justifica la existencia de los servicios de inteligencia externa, entre otras cosas, dice Siedschlag (2004). El aporte epistemológico de este concepto radica en que esta incertidumbre es la que genera la dinámica política del multilateralismo, que Siedschlag lo entiende como un instrumento para atenuar las incertidumbres.

No entenderlo así, es lisa y llanamente *neoidealismo*.

En efecto, como los Estados no pueden garantizar el mantenimiento de la paz por la simple vía de las alianzas militares, se ven obligados a participar e incrementar las instancias de diálogo político regional y global. Siedschlag asegura que por su carácter meramente instrumental, las instituciones multilaterales no tienen, ni pueden tener, intereses propios ni atribuciones de soberanía. Incluso, en casos como el de la OTAN, su aparente fortaleza se basa únicamente en que sus miembros generan lo que él llama un *pooling* de funciones conexas a su propia seguridad nacional, un *pooling* de tipo multilateral basado en un esquema de reciprocidades. Como nadie da nada gratuitamente en el plano internacional, para Siedschlag la OTAN no es un ejercicio integracionista idealista, sino un producto de acciones realistas de parte de cada Estado involucrado, el cual ve en ella una inversión colateral en seguridad y defensa. Las coaliciones y asociaciones –dice Siedschlag– son simples recursos específicos de parte de todos quienes se involucran. Son producto de una racionalidad en el actuar (*handling rationality*) orientado al beneficio nacional propio. Mirarlos de otra manera es *neoidealismo*.

Para el neorrealismo, la institucionalidad multilateral no es un esfuerzo voluntarista cooperativo, donde todos ganan, ni un ejemplo excelso de un supuesto espíritu de *comitas gentium*. Es un espacio donde los actores (los Estados) buscan, diplomacia mediante, obtener beneficios nacionales relativos. Grieco sostiene la hipótesis que se trata de espacios donde los Estados hacen crecer su capital negociador a través de su oportunidad de

24 Siedschlag habla de *Sicherheitsdilemma* (dilema de seguridad) y *Unsicherheit* (inseguridad). Por razones de contexto, nos parece apropiado traducir *Unsicherheit* como incertidumbre (que literalmente en alemán sería *Ungewissheit*). La idea que trasunta el significado dado por Siedschlag es que los Estados se sienten inseguros por ser incapaces de establecer de forma absoluta y *a priori* el comportamiento de los otros Estados. No emplea *Ungewissheit*, pues esta palabra en alemán conlleva la idea de duda e indecisión. El autor ha estimado hacer esta precisión pues se trata de matices, que no necesariamente deban ser compartidas por todos los lectores.

voz. Por ello, la institucionalidad multilateral no es (ni será) una suerte de seguro contra los problemas nacionales, ni tampoco una suerte de solución al ambiente anárquico. Las convergencias que se den en estos espacios multilaterales son circunstancias temporales.

Esta reflexión neorrealista nos permite abordar el *nervus rerum* de los reiterados esfuerzos latinoamericanos por alcanzar una quimera integracionista. Las recurrentes tendencias –muchas veces verbales– en pos de subrayar “procesos comunes”, encuentran explicación en la ausencia de la lógica de reciprocidades. La falta de definiciones en cuanto a sus imperativos estratégicos propios, les impide articular un trabajo externo basado en la lógica de reciprocidades.

La región entre la fragmentación, la fragilidad y la vacuidad: a la espera del dato serendipítico para actuar²⁵

En América Latina se observa una tendencia cíclica a utopizar todos y cada uno de sus esfuerzos integracionistas. Los elementos negativos que emanan de esta tendencia, se agudizan por la falta de una masa crítica de pensadores e internacionalistas que actúe de manera independiente del círculo de tomadores de decisión. Pero el obstáculo fundamental es la negativa –muchas veces de manera inconsciente– de tomar en cuenta la cultura anárquica de la estructura internacional. Eso provoca que cada idea integracionista sea asumida con una importante dosis de voluntarismo y de utopización. Así como se miran de manera reduccionista otros procesos integracionistas (especialmente el de la UE) el voluntarismo provoca inclinaciones persistentes para transformar la iniciativa integracionista en boga en un momento taumatúrgico “inigualable”, llámese ALALC, ALADI, ALBA, G-3, CAN, MERCOSUR y, ahora último, UNASUR, y así sucesivamente²⁶. Al desconocer la cultura anárquica, dichas iniciativas integracionistas van dando tumbos hasta desaparecer del imaginario político y ser reemplazada por otra, con nuevos visos y destellos, que al poco tiempo se vuelve a hundir en un océano de triquiñuelas, olvidos y recriminaciones.

25 Esta parte del texto se basa en una conferencia sobre “La importancia de los institutos de estudios estratégicos en los estudios sobre Seguridad y Defensa”, pronunciada en el Centro de Estudios Hemisféricos (CHDS) de la National Defense University, Washington D.C., 26.10.2006.

26 La última iniciativa es la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), que aunque anunciada por Presidente Hugo Chávez en la cumbre energética de isla Margarita en abril de 2007, fue una propuesta brasileña estudiada con anterioridad que se aprobó a finales de 2008 y constituye en una derivación ulterior el Consejo de Defensa Sudamericano, en cuyas sesiones inaugurales se ha trabajado en 2009.

Esta tendencia cíclica no puede sino traer a la memoria al rey de Efira, en la mitología griega, el cazurro Sísifo, quien no sólo cometió el despropósito de creerse más inteligente que Zeus, sino que llevó a cabo una vida errática, sin objetivos claros, que le valió ser condenado en el mundo del más allá a la frustrante tarea de subir eternamente una roca hasta la cima de una colina, desde donde ésta vuelve a rodar hacia abajo.

Una mirada optimista permitiría elucubrar con la posibilidad de que entre tanto ensayo y error, algún experimento integracionista latinoamericano brinde frutos. Recuérdese que Sísifo también se creía inmortal. Por lo tanto, si internacionalistas y tomadores de decisión latinoamericanos mantienen su mente abierta, no descartemos *a priori* un horizonte optimista donde se configuren movimientos y sucesos serendipíticos, que den con las claves para un proyecto exitoso²⁷.

Sin embargo, América Latina es una zona que irrumpe en el escenario internacional a comienzos del siglo XIX bajo condiciones extraordinariamente peculiares, como es el marcado esfuerzo de las elites nacionales por provocar diferencias con el vecino, por producir heterogeneidad, por construir voluntades nacionalistas. A la hora del derrumbe del poder colonial español, no existía otro de tipo regional capaz de reaglutinar los despojos del imperio y actuar como nueva potencia hegemónica regional. El archipiélago hispanizado se desmembró en soberanías varias. La atomización generó protonacionalidades que demorarían muchas décadas en tratar de amalgamarse. Por eso se habla de estados en construcción. La terminología marxista de la Guerra Fría acuñó el concepto *Jóvenes Estados Nacionales*, para referirse a estas nacientes estructuras en el Tercer Mundo.

La gran duda que se tiene hoy, con el surgimiento de los etno-

27 En la historia de la ciencia se habla del *serendipity effect* para describir el momento en que se realiza un descubrimiento por medio de lo que Kuhn llama una “anomalía”, es decir, de manera enteramente fortuita o como derivada de una investigación distinta o, muchas veces, a través de la simple observación activa de algún experimento. En la química, farmacología, óptica y en numerosos campos aplicados se encuentran centenares de ejemplos, siendo los más famosos: la penicilina (Alexander Fleming, 1928), el teflón (Roy Plunkett, 1938, observándose en este caso una doble paradoja pues en 1954 a la esposa del científico Marc Gregoir se le ocurrió esparcir la sustancia descubierta casualmente por Plunkett como película delgada sobre sus enseres de cocina), el aspartame o NutraSweet (James Schlatter, 1965), papel adhesivo post it (Arthur Fry, 1974), la bioelectricidad (Luigi Galvani, 1780), el horno microonda (Percy Spencer, 1946), el cierre Velcro (Georges de Mestral, 1951), los rayos X (Roentgen, 1895) y muchos otros. El término proviene de la adaptación, hecha por el escritor británico Horace Walpole, de un cuento persa del siglo XVIII, *Los tres príncipes de Serendip*, quienes solucionan sus problemas a través de una sucesión de casualidades.

nacionalismos, es hasta dónde se puede hablar de éxito o fracaso de estos constructos post-coloniales. ¿No se habrán generado protonacionalidades débiles, llenas de clivajes sociales y étnicos que hagan inviables a los Estados existentes, al menos en su actual forma? Si ello fuera así, ¿qué provoca la verdadera explosión de encendidos discursos integracionistas, llenos de supuestas intenciones cooperativas?, ¿porqué estas iniciativas no encuentran traducción en proyectos concretos y sustentables en el tiempo, aún cuando se han dado momentos en que ciertos movimientos centrípetos han alimentado visiones optimistas por la afinidad ideológica de los tomadores de decisión? Ayer ocurría con los gobiernos militares. Hoy día con una constelación de presidentes de matriz izquierdista. La fatídica sentencia *dies aliter visum* –los dioses suelen tener planes distintos a los mortales– cobra aquí visos de realidad.

Y es que basta ver cómo el conflicto uruguayo-argentino por la localización de dos plantas de celulosa, el diferendo ecuatoriano-colombiano a propósito de las FARC o el expansionismo chavista que altera la existencia de vecinos y paravecinos, diluye el *verbum* y deja en evidencia la nula capacidad coercitiva de lo multilateral, corroborando de paso el axioma neorrealista respecto a la preponderancia de “lo nacional” por sobre “lo ideológico”. La cantidad de diferendos, abiertos o larvados, que parecen no olvidarse ni solucionarse, indica que en el hemisferio aún no madura la lógica de reciprocidad que motivó a Schuman y Monnet en la Europa de los ‘50.

La divergencia entre lo discursivo y lo real, es en este espacio regional, mucho más abismante que en otra parte del planeta. Las últimas rencillas internas al interior de MERCOSUR, la CAN y especialmente la fantasmagórica cumbre de UNASUR en Bariloche, Argentina, obligan a reflexionar con la premisa de que, en lo discursivo y retórico, la región no vive precisamente un proceso de integración, sino uno cruzado por profundas tendencias centrífugas.

Una de las grandes dificultades que se observan en el atomizado subsistema latinoamericano es una persistente incapacidad para entender sus propios problemas y su ubicación en el sistema internacional, salvo el Brasil de Lula. Las elites latinoamericanas han ido construyendo más bien un universo doble, o mejor dicho, dos universos, uno de las palabras y otro de los hechos, con límites ambiguos entre ambos. Esto se traduce en el uso discursivo de los hechos, las palabras no calzan con los acontecimientos.

Un primer foco de problemas no resueltos se relaciona con el papel de las ideologías. Se tiene el convencimiento que ésta ya no impregna a sociedades enteras como antaño, pero se observa una negación a examinar

cuánto de residual pueda persistir en los movimientos antisistémicos vigentes o en las mismas nuevas elites. Existe la impresión generalizada de que ya no alimenta focos de insurgencia en la región, pero nadie se atreve a asegurar que el terrorismo internacional no vaya a instalarse con fuerza definitiva en el hemisferio. Algunos asumen los sangrientos atentados cometidos por Hisbollah en Buenos Aires en 1992 y 1994 y la situación en un espacio ingobernado como la Triple Frontera como situaciones marginales, cuando no directamente exageraciones. Por eso, en el universo latinoamericano del discurso, se acepta que las vulnerabilidades se han transnacionalizado, pero se guarda la íntima esperanza de que el carácter periférico mantenga a la región alejada del ruido central, incluso se percibe un deseo íntimo de no contagiarse con los problemas internos del vecino o el paravecino.

Existe, por ejemplo, un genuino interés por comprender las causas de lo que ocurre en Colombia con las FARC y el narcotráfico, pero se critica su política de seguridad democrática, llegándose a absurdos como aquella crítica por haber usado el logo de la Cruz Roja en la operación que permitió liberar a Ingrid Betancourt sin disparar un solo tiro. Esta doble forma de percibir la realidad es falsa. Ello porque el ser humano –y los terroristas lo son– nunca desaprende nada. Raramente en el mundo se des-inventa algo. En consecuencia, si la violencia ideologizada de los 60s, 70s y 80s logró mantener en jaque a las sociedades latinoamericanas, sería muy raro que aquel perverso *know how*, o su imbricación con el crimen organizado, no sea reciclado y no pretenda aterrorizar a las sociedades. Desde luego que la presencia activa de visiones benevolentes con el pasado turbulento de los 60, 70 y 80, alimenta las distorsiones.

Otra dificultad dice relación con la incapacidad de entender la complejidad de ser reconocida como zona de paz relativa (pues efectivamente en los últimos cien años sólo se registran cinco guerras) pero, a la vez, tener altos índices de violencia doméstica. La región exhibe el más alto número de muertes violentas y de homicidios del planeta. ¿Con qué marco teórico se podría aprehender una situación caracterizada por la ausencia de guerras en las cercanías, sin que ello signifique paz interior o paz societal?, ¿cómo abordar coyunturas de violencia imposibles de solucionar con simples lógicas policiales?

Un tercer conjunto de dificultades cognoscitivas emanan de la gran especificidad latinoamericana, una precariedad institucionalidad con connotaciones endémicas. No hay otra región del mundo que en los últimos 15 años presente tal sucesión de jefes de Estado que deban abandonar sus cargos de manera presurosa, casi por la puerta de atrás del palacio presidencial y, obviamente, antes de concluir sus respectivos

mandatos. Hay países de la región donde han adoptado casi como deporte nacional la destrucción urbana y el bloqueo de calles, protagonizada por turbas fuera de control. Estos sucesivos fenómenos (la ingobernabilidad, una performance económica dominada por populismos, o ambos coetáneamente) han provocado en la población cierta fatiga con la democracia de la que dan cuenta encuestas serias, como Latinbarómetro. No es difícil entonces concluir que estas democracias de baja calidad tienen ante sí tres grandes dilemas, que significan a su vez, tres grandes desafíos: seguridad, desarrollo y gobernabilidad.

En el caso de la gobernabilidad, la responsabilidad fundamental recae en los partidos políticos, cuyo carácter excluyente y de decreciente representatividad ha impactado negativamente en las aspiraciones ciudadanas. Eso ha tenido, como resultado, que en estos últimos 15 años son numerosos los ejemplos donde el Ejecutivo se encuentra enfrascado en disputas estériles con el Legislativo, o donde grupos irregulares, antisistémicos, extraparlamentarios, provocan violencia generalizada, llevando a países enteros a situaciones de caos político y desorden institucional. ¿Qué ha ocurrido? Que no pocas veces, las FFAA deben servir de árbitros arbitradores, en circunstancias que, por naturaleza, no son árbitros, ni han sido formadas para tareas de arbitraje constitucional. Las sucesivas crisis de Ecuador ejemplifican este desafío. Sin embargo, ha sido un desafío ineludible, observándose la paradoja de que, al final de cada capítulo de la saga, todo termina siendo aplaudido y se suele subrayar, con una suerte de orgullo, que la crisis no haya terminado con un golpe militar, dejando de lado la incapacidad de los partidos políticos para revertir tales crisis. El caso de Honduras es extraordinariamente ilustrativo.

Los desafíos de gobernabilidad se acrecientan cuando se examinan asuntos de seguridad ciudadana. Y es que cuando la policía de algunos países o ciudades latinoamericanas es desbordada, los gobiernos recurren a las FFAA; qué mejor ejemplo de lo que ocurre en México y Brasil. Cuando hay misiones antinarcóticos extremadamente complejas y difíciles en Brasil, Colombia o Bolivia, se recurre a las FFAA. Cuando se busca darle soporte y hacer creíble la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, se recurre a las FFAA. Cuando se necesita hacer demostraciones de fuerza en diferendos con ambientalistas de otros países, como el caso de las llamadas empresas celulosas en la frontera uruguayo-argentina, se recurre a las FFAA. Para dirigir la contrainsurgencia en Colombia, se recurre a las FFAA. Es decir, cuando la civilidad y su institucionalidad tocan límites se recurre a las FFAA. Pero, obviamente, la precariedad no logra ser revertida de forma definitiva, pese a las intervenciones. Ello

debido a que, por naturaleza y misión, las FFAA no están en condiciones de diseñar ni de implementar caminos sustentables de gobernabilidad ni dar soluciones de largo plazo a las crisis creadas. No pueden reemplazar a los partidos políticos en este tipo de asuntos.

Luego, los países de la región se ven confrontados, asimismo, con el desafío del desarrollo. Todos los países latinoamericanos –unos más, otros menos– todos, exhiben graves carencias en materia de recursos y de institucionalidad *ad hoc* para resolver emergencias o asistencia a segmentos socialmente desfavorecidos de la población. Así, por ejemplo, en Chile, el Cuerpo Militar del Trabajo lleva a cabo tareas de construcción y reparación vial en los espacios vacíos del país, que ni agencias estatales o la simple lógica del mercado pueden resolver. O bien, el caso argentino de marzo de 2002, cuando el entonces Presidente Duhalde le pidió expresamente a las FFAA que asumieran la distribución de alimentos en las zonas más carenciadas, luego que la crisis dejara a 19 millones de personas –o sea, el 53% de la población– bajo la línea de la pobreza. En este punto, las democracias latinoamericanas no han podido resolver quién y cómo se determina el uso de las fuerzas militares en operaciones no bélicas.

En el caso del dilema de la seguridad, una de las preguntas centrales es: ¿cómo se puede alcanzar un acertado equilibrio entre subordinación y tareas militares, en un contexto de democracias de baja calidad? Ocurre que el hemisferio ha tejido una impresionante red multilateral para “asegurar” los regímenes democráticos. La resolución 1080 de la OEA de junio de 1991 y aplicada en varios países; luego, el protocolo de Washington de 1992 y la Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001, el Compromiso Democrático de MERCOSUR firmado en San Luis en 1996 y protocolizado años más tarde en la cumbre de Usuhia, son ejemplos concretos de esta red de “aseguramiento” multilateral de la democracia. Sin embargo, no se observa la misma preocupación por el reforzamiento interno de las democracias. Nuevamente, el caso de Honduras es muy ilustrativo. Con estos ejemplos surge una razonable duda acerca de dónde están los límites del involucramiento de las FFAA en las democracias latinoamericanas. Si tareas de asistencialismo social son aprehendidas como componentes de la seguridad y la defensa, correspondería sincerarse nacionalmente e integrarlo en los programas de formación militar, en los presupuestos, y examinar desde el punto de vista político-institucional, cómo se compatibiliza esto con las tareas, llamémosle tradicionales, de las FFAA.

Hostis/Inimicus en el espacio latinoamericano

Aunque un *dictum* importante del paradigma neorrealista señala que el estado natural de la interacción entre los Estados es la guerra, ello no significa que ésta sea el elemento de mayor frecuencia de la interacción entre los Estados en general, ni menos en el espacio latinoamericano, como se ha visto²⁸. El neorrealismo postula simplemente que el llamado estado natural está determinado por el derecho que se arrogan los Estados a declarar la guerra total o parcialmente. Un derecho privativo, al cual nunca nadie, estando en la posición de tomador de decisión, ha renunciado.

Waltz apunta que es menos complejo analizar las causas de las guerras y conflictos que las condiciones para la paz, pues en el fondo –recordando a Kant– “cualquier cosa” puede provocar un conflicto armado, situación que la teoría de las relaciones internacionales ilustra con un caso latinoamericano, la Guerra del Fútbol de 1969 entre El Salvador y Honduras. Por eso, dice Waltz, tratar de extraer la guerra de la política es vaciar la política, pues ésta es, en su esencia, resolución de conflictos. Lo contrario es transformar al Estado confinándolo a mero perseguidor de delincuentes (estado policial) o supervisor de contratos comerciales, o a meras rutinas administrativas, como ya había advertido Carr.

Waltz avanza la hipótesis de que el ambiente anárquico ha contribuido –y añadiríamos con él, que sigue contribuyendo– a minimizar los conflictos interestatales, en el sentido de hacerlos menos prolongados, menos sangrientos, menos costosos, humana y materialmente. Esta hipótesis de trabajo, de evidente actualidad, cobra elocuencia si hacemos un pequeño ejercicio de contrastación. En efecto, los costos humanos y materiales de las grandes revoluciones y guerras civiles del siglo XX, es decir, de aquellos conflictos de carácter intraestatal, y que es de toda lógica subrayar que han ocurrido en ambientes no anárquicos (o sea al interior de los Estados), superan con largueza a los costos de los conflictos interestatales²⁹. Esta contrastación llevó en su momento a Waltz a advertir

28 Sobre esto se recomienda ver el material anexo al artículo de Mearsheimer sobre Carr que recopila críticas a dicho artículo y luego la contraréplica de Mearsheimer, así como la primera parte del trabajo de Waltz *Globalization and governance* en la cual se confronta con la obra de Norman Angell, considerada la principal fuente de inspiración del idealismo en los estudios internacionales (*The great illusion, 1933 World affairs: national and international viewpoints* (1972) New York: AyerCoPub Editors).

29 Véase el extraordinario estudio de S. Walt *Revolution and War*. Ahí se analizan los efectos de las revoluciones francesa, rusa, mexicana, iraní, turca, china y la guerra de secesión norteamericana. Las cifras de muertos manejadas en esta obra son las más conservadoras. A modo de ejemplo, Walt sostiene que la revolución mexicana

que las tendencias a preparar u organizar un gobierno mundial o global, el sueño de cualquier constructivista es, en realidad, una invitación a una guerra civil en gran escala.

Ahora bien, Krasner³⁰, Mearsheimer, Siedschlag, Waltz, y Walt³¹, los cinco principales teóricos neorrealistas coinciden plenamente en señalar que el fin de la Guerra Fría significó, para todos los Estados, la posibilidad de participar en el reordenamiento del sistema.

Esta premisa cobra fuerza si recordamos que en los '90 tuvieron tanto éxito las ideas globalistas (Fukuyama) en orden a que ciertos valores como democracia y libre mercado aparecían atractivos y posibles para la mayoría de los países; la cooperación puesta sobre esos pilares aparecía irresistible, casi ineludible. El surgimiento del concepto países emergentes revela que esta coyuntura reordenadora del sistema fue aprovechada por varios Estados que hasta ese entonces, se ubicaban en la periferia de los bloques.

Sin embargo, desde el neorrealismo se miró con distancia esta ola de optimismo y se reclamó que la idea de la naturaleza anárquica se mantenía incólumne. Avanzado ya el siglo XXI, huelga insistir en lo evidente. La razón sigue del lado neorrealista.

Al asumir tanta visibilidad la variable competitividad en el período post Guerra Fría, se han evidenciado nuevos desafíos teórico-conceptuales. El derrumbe de la Unión Soviética destruyó lo que hasta ese momento se entendía por enemigo, un asunto cognitivo de extraordinaria relevancia para esta línea argumentativa³². ¿Sobre qué bases pueden las naciones establecer si una nación vecina es amiga, enemiga o neutral?, ¿sobre

provocó 250 mil muertos, en circunstancias que trabajos de autores mexicanos de reconocida seriedad la elevan a más de un millón al contabilizar las víctimas indirectas (hambres, enfermedades, heridas, etc.); ver Krauze (1997). Debe notarse, además, que Walt deja de lado en su estudio otras revoluciones especialmente sangrientas como la cambodiana (Pol Pot) o procesos revolucionarios de ajuste, como el Gran Salto Adelante o la Revolución Cultural china, igualmente sangrientos en extremo.

30 Nacido en Nueva York en 1942, estudió Ciencias Políticas en Cornell, luego hizo un magister en Relaciones Internacionales en Columbia, y un PhD en Economía en Harvard. Actualmente ejerce como profesor de Relaciones Internacionales en Stanford. Sus dos obras principales son *Regímenes Internacionales* (1983) y *Soberanía: hipocresía organizada* (1999).

31 Nacido en Los Álamos, Nuevo México, dirige en la actualidad la cátedra Robert y Rene Belfer de Asuntos Internacionales de la Harvard University, que edita *International Security*. Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad de Stanford y se doctoró en Ciencias Políticas en la Universidad de California en Berkeley. Anteriormente había sido Vicedecano de Ciencias Sociales en la Universidad de Chicago.

32 Sobre el concepto enemigo en relaciones internacionales y la diferenciación entre *inimicus* y *hostis*, ver Witker (2005).

la base del comercio únicamente?, y ¿qué pasa si el vecino no logra márgenes razonables (para nosotros) de gobernabilidad? Este desafío teórico-conceptual es lo que explica que un tema recurrente del debate al día de hoy sea aquel que singularizamos como amenazas asimétricas, o amenazas no convencionales.

Los Libros Blancos de la Defensa lo confirman plena y absolutamente. En el caso del de Chile, por ejemplo, se señalan que estas amenazas impactan en la dificultad de una agenda única, en el orden de prioridades y en la necesidad de disponer de respuestas diversificadas³³. Estas amenazas indican que las naciones están sometidas a una dinámica nueva, que pone en jaque sus propias identidades y se plantea críticamente respecto a la relación con su propio territorio y su entorno geoeconómico.

El mundo bipolar, al desaparecer, dejó a los países periféricos en una suerte de orfandad y precariedad. Como consecuencia, los Estados post Guerra Fría pasaron a la intemperie en todos los ámbitos, debiendo decidir por sí mismos cómo hacer frente a las amenazas convencionales, a las no convencionales y, a la vez, cómo promover su competitividad. Así entonces, se han visto obligados a diseñar dificultosas estrategias de inserción internacional que combine elementos disuasivos con aquellos de índole cooperativa, que conjugue lo unilateral con lo multilateral. He ahí la razón por la que hoy en la disciplina se discute tanto el replanteamiento de lo que ha sido su noción madre, el Interés Nacional³⁴.

Por eso, para el neorrealismo, los sueños de profundización democrática conviene verlos en perspectiva estrictamente doméstica. No existen argumentos convincentes para aceptar la tesis de algunas corrientes de pensamiento constructivista y liberales respecto a la paz democrática. Aún cuando se diera la quimérica circunstancia de que, mediante acto divino, todas las naciones de la Tierra adoptasen la democracia, el sistema internacional seguiría siendo anárquico y ningún Estado (por muy democrático que sea) podrá estar seguro de que el amigo y/o aliado del lado o de más allá no será enemigo en el futuro³⁵. Una constelación mundial de democracias no producirá paz necesariamente. Lo más probable es que en el mundo del futuro previsible deban convivir regímenes democráticos con no democráticos. Y es un dato de la causa

33 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2003, 64).

34 Tema exhaustivamente tratado en Walt, S. (1996) *The origins of alliances*.

35 Sujeto a las capacidades de los más poderosos. En su trabajo *Structural realism after the Cold War*, Waltz ejemplifica esta situación con la decisión norteamericana (e.i. de una sociedad democrática) de invadir la República Dominicana (1965), a la sazón con gobierno democrático, y apoyar el derrocamiento del régimen democrático de Salvador Allende en Chile (1973). Esto, y el papel de Francia en Africa, a su juicio, ilustran hasta dónde es capaz de llegar una potencia hegemónica.

que ciudadanos organizados y políticos de países democráticos sienten y seguirán sintiendo tentaciones irresistibles a “exportar” su régimen.

Luego, no hay ejemplos de que las coaliciones, agrupaciones o entidades de Estados sean perennes. La historia de las relaciones internacionales no sólo no muestra ejemplos de ello, sino, por el contrario, advierte sobre lo efímero de ellas. Todas las coaliciones vencedoras en los siglos XIX y XX terminaron enfrentándose entre sí.

Ello constituye una clara invitación a comprender el mundo y las especificidades regionales tal cual son. Y muy especialmente que, aunque el entorno internacional sea hostil por su estructura, existen intersticios favorables a la cooperación. Sin embargo, identificar esos espacios es posible sólo en la medida que los tomadores de decisión vean los asuntos internacionales con la lógica de reciprocidades, misma que ha permitido dar una vuelta de página importante en la historia de una zona tan dominada por las guerras como Europa, y mirarla como un paradigma posible. Uno entre varios.

Referencias

- Allard, Raúl (2004) “Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin”, *Estudios Internacionales* N° 146, año XXXVII, Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Bull, Hedley (1995) “Society and Anarchy in International Relations”, en: Derian, James (editor): *International Theory: Critical Investigations*. London: Palgrave Macmillan.
- Campanario, J.M. (1996) “Using citation classics to study the incidence of serendipity in scientific discovery”, *Scientometrics*. Vol.37, N° 1: 2-24. Madrid: Universidad de Alcalá
- Gilpin, Robert (2005) “War is too important to be left to ideological amateurs”. *International Relations*, Volu. 19. London: SAGE Publications.
- Grieco, Joseph (1988) “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism, en *International Organization*, Cambridge University Press. Vol. 42, N° 3: 485-507.
- Krauze, Enrique *La Presidencia imperial* (1997) México: Tusquets Editores
- Kreisler, Harry (2002) “Through the realist lens. Conversation with John Mearsheimer”, *Conversations with History*, Institute of International Studies. Berkeley: University of California at Berkeley, 8 de abril. [globetrotter.Berkeley.edu/conversations]

- _____ (2003) "Theory and international politics. Conversation with Kenneth Waltz", *Conversations with History*, Institute of International Studies. Berkeley: University of California at Berkeley, 10 de febrero. [globetrotter.Berkeley.edu/conversations]
- Knutsen, Torbjorn (1997) *A history of International Relations Theory*, Manchester: University Press.
- McClellan, James III (2005) "Accident, luck, and serendipity in historical research", *Proceedings of the American philosophical society*, Filadelfia. Vol. 129, N° 1: 1-21.
- Mearsheimer, John (2005) "E.H.Carr vs. idealism: the battles rage on", *International Relations*. London: Sage Publications.
- Ministerio de Defensa de Chile (2003) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Siedschlag, Alexander (2004) *Neorealismus in der Theorie internationaler Politik*, Innsbruck Forum on International Relations. [http://www.ifir.at/pdf/Tutorial/Siedschlag_Neorealismus.pdf]
- Walt, Stephen (1996) *Revolution and War*. N.Y.: Cornell University Press.
- _____ (1990) *The origins of alliances*. N.Y.: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth (2003) "The Continuity of International Politics, en: Booth, Ken y Dunne, Tim *Worlds in Collision*. London: Palgrave MacMillan.
- _____ (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- _____ (2000) "Structural Realism after the Cold War", en *International Security*, MIT Press Journals, vol 25, N° 1: 5-41.
- _____ (1999) "Globalization and governance, PS Online, Columbia University. [www.mtholyoke.edu/acad/intrel/walglob.htm]
- _____ (2001) *Man, the State, and War*. New York: Columbia Press University.
- Witker, Iván (2005) "Viejos/nuevos enemigos en América del Sur: revisitando el concepto de hostilidad", *Política*, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política. Vol. 44: 247-253.

RECIBIDO: 01.03.2009 • ACEPTADO: 13.10.2009

Iván Witker es PhD por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Ex director de la Cátedra Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile. Profesor actualmente en esa Institución. En 2006 fue *visiting scholar* en la National Defense University. Correo electrónico: ivanwitker@yahoo.com