

Escudé, Carlos

Working Paper

Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI

Serie Documentos de Trabajo, No. 426

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Escudé, Carlos (2010) : Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI, Serie Documentos de Trabajo, No. 426, ISBN 978-987-1062-57-7, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110058>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**UN EXPERIMENTO PACIFISTA: LAS
POLÍTICAS EXTERIORES Y DE SEGURIDAD
DE ARGENTINA EN EL SIGLO XXI**

Carlos Escudé

**Julio 2010
Nro. 426**

ISBN 978-987-1062-57-7
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Copyright – UNIVERSIDAD DEL CEMA

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

Escudé, Carlos

Un experimento pacifista : las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI . - 1a ed. - Buenos Aires : Universidad del CEMA, 2010.

15 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1062-57-7

1. Ciencias Políticas. I. Título
CDD 320

Fecha de catalogación: 01/09/2010

Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI *

Carlos Escudé**

Julio de 2010

ABSTRACT: After the 2001-02 crisis, despite the heavy military expenditures and arms procurements of its neighbors, Chile and Brazil, Argentina accentuated a policy of unilateral disarmament that had begun in the '90s. The South American historical record shows that the region is less war prone than Europe, Asia and Africa, and Argentina's successive governments have not manifested a special concern over the growing disparity in military capabilities. The scenario approximates an experimental situation. Will history falsify or consolidate the hypothesis that a South American country like Argentina can safely disregard its defense vis-à-vis its neighbors? Alternatively, in the South American region, will history falsify or consolidate the hypothesis of classical realism that posits that the military balance-of-power cannot be safely disregarded?

RESUMEN: Después de la crisis de 2001-02, y a pesar de los fuertes gastos militares y compras de armamentos de sus vecinos Chile y Brasil, la Argentina acentuó una política de desarme unilateral que había comenzado en los '90. El registro histórico sudamericano demuestra que la región es menos propensa a la guerra que Europa, Asia y África, y los sucesivos gobiernos argentinos no han demostrado una preocupación especial frente a la creciente asimetría en capacidades militares. El escenario se aproxima a una situación experimental. ¿La historia falseará o consolidará la hipótesis de que un país sudamericano como Argentina puede desatender su defensa frente a sus vecinos sin arriesgar su integridad territorial? O puesto en los términos inversos, para el caso sudamericano, ¿la historia falseará o consolidará la hipótesis del realismo clásico, que supone que el equilibrio de poder militar no puede desatenderse sin graves consecuencias para la seguridad de un Estado?

Introducción

Nuestras actuales políticas exteriores y de seguridad derivan sus características particulares de la crisis de 2001-2002, que fue la crisis terminal de las políticas neoliberales instrumentadas durante la década del '90 en nuestro país, que dejaron a la mitad de la población argentina por debajo de la línea de pobreza y al 24% de la población activa sin trabajo. Esta crisis reflejó, de la manera más dramática posible, un problema crónico que afecta a la región latinoamericana: la tendencia a que

* Conferencia magistral impartida en el Palacio San Martín (Ministerio de RREE) el 21 de mayo de 2010, como parte del acto de apertura del Primer Seminario Internacional de Investigadores Argentinos y Chinos en Relaciones Internacionales, organizado por el CONICET y el Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de la República de China (CICIR). Los puntos de vista son personales y no representan necesariamente los de la Universidad del CEMA.

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

burguesías prebendarias capturen el Estado y lo usen para sus propios fines, sacrificando el interés nacional y el bien común.

Por cierto, la región latinoamericana padece la mayor concentración del ingreso del mundo, como puede verse en la tabla. En el caso argentino, esta temática es particularmente grave porque nuestro país no siempre sufrió de una distribución tan regresiva del ingreso. Por cierto, yo nací en un país que tenía aproximadamente un 10% de pobres, pero que a partir de la segunda mitad de la década del '70 padeció la regresión más severa de toda la historia económica mundial contemporánea, por lo menos entre países que no fueron destruidos por una gran guerra. Muchos países siempre han tenido más de un 50% de pobres, pero sólo el nuestro sufrió esta involución del 10 al 50% en plena paz.

DESIGUALDAD POR REGIÓN, 2004

REGIÓN	ÍNDICE GINI APROXIMADO
Países desarrollados	32
Europa Oriental y Asia Central	33
Sur de Asia	38
Medio Oriente y África del Norte	38
Asia Oriental y Pacífico	38
África Sub-Sahariana	45
América latina y Caribe	52

Fuente: *Policy Brief No. 1*, Noviembre 2009, Inter-American Dialogue, Washington DC

Las circunstancias ameritaban medidas de emergencia que necesariamente incluirían el campo de las políticas exteriores y de seguridad. Y ciertamente, en esta esfera nuestras políticas fueron revolucionarias, en tanto apostaron a la paz de una manera casi sin precedentes en el mundo entero. Frente al imperativo moral de ahorrar recursos para incrementar el gasto social, hemos dejado nuestra seguridad militar librada a la certeza de que podemos confiar en los altos valores de la civilización iberoamericana, que poco menos que aseguran la paz, al punto de que no es necesario estar preparado para la guerra, aunque nuestros vecinos sí lo estén.

En efecto, a partir de la crisis de 2001-2002, nuestro país:

1. Redujo su presupuesto militar casi al mínimo necesario para cubrir gastos corrientes, a pesar de los grandes presupuestos de nuestros vecinos inmediatos, Brasil y Chile, y
2. Redujo a casi nada sus compras de armamentos en el exterior, a pesar de las grandes compras de esos vecinos.

Al hacer esto, la Argentina acentuó una tendencia que ya se perfilaba durante el período anterior, convirtiéndola en política de Estado. En efecto, antes de la crisis ya habíamos:

1. Eliminado el servicio militar obligatorio.
2. Desmantelada nuestra industria de armas, que producía tanques de batalla de buen desempeño.
3. Desmantelado un proyecto de misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, desarrollado en la década del '80 en sociedad con el Irak de Saddam Hussein.
4. Adherido al Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR), y
5. Adherido al Tratado de No Proliferación Nuclear y al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina.

En la actualidad, estas políticas se traducen en el hecho de que, según cifras del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), mientras los gastos militares de Brasil equivalen a un 2,6% de su PBI, y los de Chile llegan al 2,7%, la totalidad del gasto argentino alcanza apenas un 0,8% de su PBI.

Por cierto, nuestro país está a la par de la República Dominicana en términos del porcentaje del PBI representado por sus gastos militares. Sólo Honduras, Nicaragua, México y Guatemala gastan menos proporcionalmente, y bueno es recordar que en el caso mexicano eso se debe a que, como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y vecino contiguo de Estados Unidos, está bajo el paraguas defensivo de la superpotencia, a la vez que hacia el sur está flanqueado por países muy pequeños que gastan muy poco en su defensa.

La Argentina, en cambio, como el resto de los países latinoamericanos al sur de Colombia, no está bajo ningún paraguas defensivo creíble, como la OTAN o la Comunidad de Estados Independientes, y está flanqueada por dos Estados importantes cuyos gastos militares son muy altos.¹

El desarme relativo de Argentina es particularmente notable si consideramos las importaciones de armamentos de años recientes. Como observa el SIPRI en 2009:

“El aumento en gastos militares ha financiado una multitud de compras de armamentos en años recientes, particularmente por parte de Brasil, Chile y Venezuela. Las transferencias de armas a Sud América fueron 94 % más altas en 2004–2008 que en 1999–2003. (Después de los Estados Unidos,) Chile fue el mayor importador de armas convencionales en las Américas en el período 2004–2008 y el decimoprimer más grande del mundo. El presupuesto de defensa de Chile casi se duplicó entre 1997 y 2007.” [Bromley 2009]

Más aún, del total de importaciones de armamentos convencionales de las Américas en el período 2004-2008, Chile representó el 22,2%, Venezuela el 16,3%, Brasil el 6,7%, y Argentina apenas el 1,9%.²

¹ Según J. Gelman (*Página 12*, 9/3/2007), en 2005 Estados Unidos contaba con unas 737 bases militares en el extranjero. De todas las regiones del mundo, América latina es por lejos la que menos presencia militar norteamericana tiene, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no puede considerarse un instrumento confiable, ya que fue olímpicamente ignorado por Estados Unidos durante la guerra de Malvinas. En verdad, como veremos más adelante, la sorprendente *pax latinoamericana* no es el producto de una influencia extranjera estabilizadora, sino un fenómeno generado en el interior de nuestra región, como resultado de su proceso histórico de gestación.

² Estados Unidos es el mayor importador de armas convencionales de las Américas, con el 25,8% del total.

Desde este punto de vista, las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina constituyen uno de los experimentos pacifistas más radicales de todos los tiempos. Se trata de un experimento audaz pero de bajo riesgo, que hace caso omiso de los principios teóricos del realismo clásico acerca del equilibrio de poder, y que con el correr del tiempo consolidará o falseará, popperianamente, la hipótesis de que la civilización iberoamericana es más pacífica que las demás civilizaciones del mundo actual.

Por cierto, si transcurrida una década, la creciente desproporción entre la capacidad militar de Argentina, por un lado, y de Brasil y Chile, por el otro, no ha acarreado consecuencias negativas tangibles, la vigencia para nuestra región de las hipótesis realistas acerca de la peligrosidad de los desequilibrios de poder se verá debilitada. Simétricamente, la hipótesis acerca de la excepcionalidad de América latina en cuestiones de guerra y paz se verá apuntalada.

En este trabajo intentaré explicar los fundamentos de esta apuesta valerosa, que vino acompañada de otras dos dimensiones relevantes sin las cuales el desarme hubiera sido mucho más riesgoso:

1. Una alianza estratégica con América latina que se institucionaliza principalmente a través de bloques subregionales como UNASUR, y
2. Un fuerte compromiso con las políticas de seguridad internacional del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se ratifica, diversifica y potencia a través de la participación argentina en foros como el Grupo de los '20.

Por cierto, simultáneamente con su desarme unilateral, la Argentina consolida su inusual perfil de país emergente pacifista, ejerciendo una política internacional global altamente responsable, especialmente en los campos de la no proliferación nuclear y la lucha contra el terrorismo transnacional. Y con una bien ganada reputación internacional en este plano, potencia la seguridad que le brinda saber que está rodeada de buenos vecinos.

Estas tres dimensiones de las políticas exteriores y de seguridad de la Argentina están entrelazadas entre sí, y para comprenderlas debemos captar el carácter *sui generis* de América latina, que en algunos sentidos es una región muy diferente de todas las otras grandes regiones mundiales.

Hacia un modelo explicativo de las políticas exteriores y de seguridad de los gobiernos argentino posteriores a la crisis de 2001-2002

A fin de entender por qué los gobiernos argentinos posteriores a la crisis de 2001-2002 pudieron profundizar, sin mayores temores, un desarme unilateral que había comenzado algunos años antes, en un contexto en el que nuestros vecinos contiguos, Chile y Brasil, gastan enormes sumas en armamentos, debemos comprender que América latina constituye una civilización en sí misma, que está diferenciada de otras civilizaciones, como la occidental, la islámica, la hindú, la sínica, la japonesa, la budista y la africana.³

³ Fernand Braudel definió las civilizaciones en términos de espacios, sociedades, economías, mentalidades colectivas y continuidades. Braudel consideraba a América latina como una civilización

Como veremos, la afinidad esencial entre nuestros países ayuda a explicar algunas particularidades muy significativas de nuestras políticas en el ámbito geopolítico, incluso cuando éstas son cualitativamente diferentes de las de nuestros vecinos, como en el caso que nos ocupa. En verdad, sostengo que la latinoamericana es una civilización diferenciada de las demás, al punto de que se amerita que sus Estados individuales tengan relaciones especiales entre sí, en mayor medida que los miembros de otras regiones mundiales entre sí. Por cierto, debido a las características particulares de sus orígenes, la civilización iberoamericana es más compacta y homogénea que las demás civilizaciones, y ése es uno de los motivos por los que es más propensa a la paz.

Para explicar los fundamentos de esta hipótesis, analizaré tres características peculiares de nuestra región, que se enlazan con el origen de nuestros Estados hace doscientos años, y que de diversas maneras repercuten permanentemente en las relaciones entre ellos. Estos rasgos son:

1. La extraordinaria contigüidad lingüística de la América española, que se suma a la considerable afinidad lingüística entre ésta y la América portuguesa;
2. La relativa ausencia de guerra internacional y genocidio masivo durante toda la historia latinoamericana, aunque más significativamente en el siglo XX, y
3. La ya mencionada concentración del ingreso, que es la más alta entre todas las regiones del mundo.

La contigüidad lingüística de mayor extensión del planeta

Comencemos por la contigüidad lingüística. Un hecho obvio en el que casi nadie repara es que desde la Baja California hasta Tierra del Fuego se habla una misma lengua, y que el portugués está tan emparentado con el castellano que no es necesario un aprendizaje especial para que los hispano y lusohablantes de la región se comuniquen entre sí.

No sólo eso. Un chileno y un madrileño se entienden casi como si pertenecieran a la misma nación, pero los apenas 505 km. que separan a Madrid de Barcelona han sido suficientes para la erección de una barrera lingüística significativa dentro del mismo país. Y la distancia entre mundos tan diferentes como los de Beijing y Madrid es de 9.226 km., cifra bastante inferior a los 10.776 km. de territorio hispanohablante contiguo que separan a Tijuana, en el norte de México, de Ushuaia, en el extremo sur argentino. Puede imaginarse un mundo en que se hablare el chino desde Beijing hasta Madrid? Nosotros podemos caminar más de 10.000 km. de sur a norte en los que, ininterrumpidamente, se habla nuestra lengua. Tal es la realidad de Hispanoamérica, y en gran medida, de toda Iberoamérica: es un mundo en sí mismo.

Los orígenes de la debilidad interna del Estado en América latina

Los orígenes de esta peculiaridad, que distingue a Iberoamérica, y en especial a la América española, de cualquiera de los “viejos mundos”, son de extrema importancia porque nos ayudan a explicar otros fenómenos, como el de la relativa

europaea; yo considero que posee suficientes elementos singulares como para que pueda considerarse una civilización en sí misma (Braudel 1987).

“paz larga” de la región. Aunque desde el nacimiento de los Estados latinoamericanos hubo una importante diferencia entre el Brasil lusohablante y las provincias hispanohablantes del Imperio español, tales distingos son pequeños en comparación con los que separan entre si a la mayoría de los Estados europeos. En el caso de los Estados hispanoamericanos, los rasgos compartidos eran tantos y tan relevantes que, por lo menos en el momento fundacional, el concepto de “nación” no resultaba aplicable para ellos, en el sentido en que lo fue en Europa a partir de la emergencia de las proto-nacionalidades lingüísticas hacia el siglo XVI.

Por cierto, cuando hace doscientos años la crisis napoleónica en Europa destruyó el poder español, los habitantes hispanizados de las provincias americanas del Imperio español, que se diferenciaban de las múltiples etnias indígenas de esos territorios, compartían su sentido de identidad desde California hasta Buenos Aires. Existía cabalmente una protonacionalidad panhispanoamericana, que se comprueba en el hecho de que los padres fundadores de las repúblicas independientes que emergieron de la América española fueron intercambiables.

En verdad, pocos recuerdan hoy:

- 1) Que el primer presidente de la República de Chile (1826), Manuel Blanco Encalada, era oriundo de Buenos Aires;
- 2) Que el presidente de la Primera Junta de Buenos Aires (1810), Cornelio Saavedra, era lo que hoy llamaríamos un boliviano;
- 3) Que el fundador y gobernador (1813-16) de la Republicueta de Santa Cruz de la Sierra, José Ignacio Warnes, era porteño, y que su hermana Manuela casó con José Joaquín Prieto, presidente de Chile (1831-36);⁴
- 4) Que el Director Supremo interino de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Ignacio Álvarez Thomas (1815-1816), era peruano de Arequipa;
- 5) Que el deán Gregorio Funes, cordobés, fue designado Encargado de Negocios de la Gran Colombia ante el gobierno de Buenos Aires (1823);⁵
- 6) Que el mismo deán Funes pronto sumó a sus funciones diplomáticas el cargo de decano de la Catedral de La Paz, Bolivia;
- 7) Que durante sus exilios, los futuros presidentes argentinos Domingo Faustino Sarmiento y Bartolomé Mitre fueron, respectivamente, funcionarios públicos en Chile y Bolivia;⁶
- 8) Que Andrés Bello, el arquetipo del prócer pan-hispanoamericano, nació en Caracas, se exilió y representó al gobierno independiente de Venezuela en Inglaterra, más tarde a otros gobiernos revolucionarios de Hispanoamérica, y finalmente se trasladó a Chile, donde fue el arquitecto de la primera política exterior estable de ese país (1834-1852). Hoy el instituto formador de los diplomáticos chilenos porta su nombre. [Cisneros y Escudé, 1998-2003: Vol.1].

⁴ Esta familia fue cabalmente pan-hispanoamericana. Otra hermana de Warnes, Josefa, casó con Juan Francisco García de Zúñiga, el hombre más rico de la Banda Oriental.

⁵ Sus cartas credenciales fueron aceptadas por Bernardino Rivadavia el 2 de enero de 1824, es decir que en el preciso instante en que Carlos María de Alvear negociaba con Bolívar representando a Buenos Aires, Funes cumplía el papel inverso, representando a Bolívar ante Buenos Aires. (Correspondencias, 1921).

⁶ Convocado por el presidente Ballivián, Mitre reorganizó y dirigió el Colegio Militar boliviano en 1847.

Hay numerosos casos análogos. Como demostró J.C. Chiaramonte [2008], durante las primeras décadas de independencia, hombres como el caraqueño Andrés Bello o el arequipeño Ignacio Álvarez Thomas podían ser forasteros en Santiago de Chile o Buenos Aires, sus ciudades adoptivas, pero no eran extranjeros en ninguna parte de Hispanoamérica. Las islas hispanizadas, desde México hasta Buenos Aires, tenían en común todo lo que en Europa se hubiera requerido para definir una nacionalidad: lengua, religión, cultura, historia y en medida variable (según el grado de mestización) también raza. Existía una proto-nacionalidad pan-hispanoamericana. [Cisneros y Escudé, 1998: 1:19-22]

Estos datos duros son de la mayor importancia si hemos de comprender a Iberoamérica. Lo que nuestros países compartieron en el momento fundacional era tan grande que condujo a una relativa debilidad de la consciencia nacional específica de cada uno de ellos. Esto significó problemas para los Estados incipientes. No porque no hubieran grandes diferencias identitarias entre los pueblos disminuía la competencia por territorios entre los Estados. Pero la debilidad de un sentido de identidad específico de cada Estado disminuyó la legitimidad de los esfuerzos de esos Estados a la hora de reclutar hombres y cobrar tributos para la guerra.

Por ese motivo, uno de los imperativos a lo largo de las primeras décadas posteriores a la Independencia fue generar identidades nacionales a través de la construcción de diferencias. Estas políticas tuvieron éxito generando rivalidades entre pueblos que antes no se percibían como diferentes entre sí, pero nunca llegaron a reproducir las enemistades entre pueblos que se registran en Europa, Asia y África.

Las consecuencias fueron paradójicas:

- 1) Por una parte, los persistentes rasgos lingüísticos, culturales y étnicos compartidos entre los pueblos poco menos que imposibilitaron la guerra total entre los Estados de la región: hubo guerras, pero éstas casi nunca vinieron acompañadas de una movilización masiva de recursos humanos y materiales.
- 2) Por otra parte, este hecho limitó la capacidad de los Estados para recaudar impuestos. Y a su vez, la limitada capacidad de recaudación generó, en el largo plazo, un impedimento para la implantación de sistemas efectivos de seguridad social, hecho que contribuyó a generar la distribución del ingreso más regresiva de todas las grandes regiones mundiales.

Obviamente, si agregamos un elemento valorativo al análisis, el primer fenómeno (la relativa ausencia de guerra) resulta “benigno” y el segundo (la alta concentración del ingreso), resulta “perverso”. El primero de los rasgos anotados remite a la hipótesis formulada por Miguel Ángel Centeno acerca de la excepción representada por América latina frente al “modelo belicista” de formación del Estado, de amplia difusión en la sociología política. Éste fue formulado, entre otros, por Charles Tilly, sobre la base de aportes precursores de Max Weber y Otto Hintze. En verdad, el aforismo de Tilly, “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra”, convertido en cliché, es uno de los de mayor circulación de todos los tiempos en las ciencias sociales.

Esta dialéctica funcionó de manera imperfecta en América latina, porque aquí casi no hubo guerras totales que obligaran a movilizar las sociedades de una manera absoluta. Las guerras totales exigen la extracción de ingentes recursos humanos y

materiales, y sólo pueden ser libradas por Estados institucionalmente capaces de imponer tales exacciones. La guerra consolida esa capacidad, y superado el conflicto, deja una herencia institucional positiva y duradera. Así, casi todos los principales impuestos europeos comenzaron como “tributos extraordinarios” para guerras específicas y se convirtieron en fuentes habituales de recursos estatales. En las palabras de Tilly:

“La construcción de una maquinaria militar exitosa impuso una pesada carga sobre la población involucrada: tributos, conscripción, confiscaciones y otras cosas. Cuando funcionó, el mero hecho de construirla generó arreglos que podían proveer recursos al gobierno para otros usos. Engendró un medio para imponer la voluntad del gobierno frente a la resistencia interna: el ejército. Por cierto, tendió a promover la consolidación territorial, la centralización, la diferenciación de los instrumentos de gobierno y el monopolio de los medios de coerción, todos instrumentos fundamentales para la construcción del Estado. *War made the state and the state made war* [1975: 42].

Este mecanismo estuvo en gran medida ausente en América latina. A diferencia de los Estados de los “viejos mundos”, la mayoría de los Estados de América latina nacieron súbitamente, como consecuencia de la crisis generada en la Península Ibérica por las guerras napoleónicas. Los procesos que culminaron con su fundación no se originaron en su interior (como ocurrió con las trece colonias angloamericanas), sino en acontecimientos de ultramar [Cisneros y Escudé, 1998, Tomo 1]. A partir de entonces, las guerras latinoamericanas fueron casi siempre limitadas. Y paradójicamente, este carácter limitado de la guerra resultó disfuncional para la formación de instituciones estatales verdaderamente fuertes [Centeno 2002: 21-24].

Este razonamiento nos plantea ante una bella paradoja. Por una parte, es verdad que no hay mayor bendición que la de no padecer guerras totales. Pero por la otra, hay pocas maldiciones peores que la de ser súbdito de un Estado incapaz de hacerse obedecer. Tal Estado es fácilmente capturado por elites depredadoras [Escudé 2006 (b)]. Carece de la autonomía necesaria para officiar de mediador en las disputas de la sociedad civil. Al convertirse en el instrumento de una elite, puede llegar a ser despótico, pero sigue siendo institucionalmente débil: no es autónomo.

Por cierto, nuestros Estados jamás se convirtieron en movilizados totalitarios de recursos, como lo fueron tanto Estados Unidos y Gran Bretaña como Alemania y Rusia, en tiempos de guerra total. Y precisamente porque no atravesaron esos episodios de totalitarismo (a veces) pasajero, no desarrollaron las instituciones necesarias para superar un autoritarismo (frecuentemente) crónico, y para llevar a cabo una redistribución progresiva del ingreso.

La ausencia relativa de guerra

Por otra parte, la dimensión “benigna” de la civilización iberoamericana, es decir, la relativa ausencia de guerra total, puede medirse con los datos duros provistos por las cifras y tablas sobre muertos en batalla presentadas en *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*, el estudio ya clásico de Small y Singer [1982].

Más aún, como señala Centeno en *Blood and Debt*:

“Ha habido pocas guerras internacionales que involucraran Estados latinoamericanos en casi dos siglos de independencia. (...) Aún si incluimos guerras civiles, América latina ha disfrutado de una paz relativa. (...) Mundialmente, América latina sobresale por la ausencia general de la masacre organizada. (...) Donde más claramente se nota la paz de la región es en un mapa. Examine un mapa de América latina en 1840 y los verá que los límites generales (...) se parecen sorprendentemente a los actuales. Mientras unidades tempranas como la Gran Colombia han desaparecido (...), ningún Estado políticamente reconocido ha desaparecido como resultado de la conquista. En casi dos siglos de historia independiente, América latina todavía no ha perdido una Polonia, una Borgoña, una Sajonia o un Reino de las Dos Sicilias.” [Centeno 2002: 9]

El hecho de que jamás, en nuestros doscientos años de independencia, haya desaparecido un Estado latinoamericano a través de la conquista, debe remarcar. En los conciertos europeo y asiático ha ocurrido en múltiples ocasiones. Polonia, por ejemplo, fue repartida entre sus vecinos más poderosos en 1772, 1793 y 1795, y no volvió a ser independiente hasta 1918. El Reino de las Dos Sicilias fue anexo a Italia por conquista en 1861, para nunca más volver. Hay cientos de casos similares, perdidos en la amnesia colectiva, cuyo nombre no sería reconocido por el lector medio excepto como provincia del país que lo conquistó. En el concierto latinoamericano, tales desenlaces serían culturalmente inaceptables para pueblos y gobiernos.

En verdad, por más que el escudo de Chile incluya un lema belicoso, “Por la razón o la fuerza”, en sus casi dos siglos de independencia jamás libró una guerra contra Argentina. En contraste, en ese período Francia y Alemania libraron tres guerras, en 1870, 1914-18 y 1939-45. Las últimas dos fueron las mayores catástrofes bélicas de toda la historia humana registrada.

Algo similar se registra en la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil. En toda su vida independiente libraron una sola guerra, muy limitada por cierto, que pueda definirse como auténticamente interestatal: la de 1825-28. La versión brasileña de la historia agrega una segunda instancia, la del derrocamiento del dictador Juan Manuel de Rosas en 1852, cuando los mini-estados argentinos de Entre Ríos y Corrientes, en alianza con Brasil, derrotaron al mini-estado argentino de Buenos Aires. En cualquier caso, desde mucho antes de la unificación italiana (1870) y alemana (1871), la guerra había desaparecido de la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil.

Concomitantemente, hasta ahora no se ha dado en Iberoamérica un caso de terrorismo secesionista exitoso como el del IRA original, que diera nacimiento a la República de Irlanda en pleno siglo XX. Por cierto, incluso en este delicado tema del separatismo, América latina registra una historia peculiar.⁷ La secesión de Panamá

⁷ Es verdad que resulta difícil realizar una contabilidad de secesiones y anexiones hispanoamericanas en el siglo XIX, porque el común origen de la región le legó muchas ambigüedades en términos de qué territorio correspondía a cada jurisdicción. En el pasado, ese legado se prestó a que lo que desde un país se consideraba secesión o anexión, fuera percibido desde otro como un desenlace acorde con la doctrina del *uti possidetis juris* (“poseerás lo que poseías”), convenida en el siglo XIX por el concierto hispanoamericano.

(que era parte de Colombia), único acontecimiento de este tipo en el siglo XX, fue perpetrada en 1903 con la instigación y apoyo de una potencia extraregional, Estados Unidos, que estaba interesada en la construcción y dominio de un canal transoceánico en ese territorio.

En verdad, la actitud latinoamericana hacia el separatismo es muy diferente de la del concierto europeo. Esto se verifica en el momento actual, cuando Bolivia corre el peligro de sufrir la secesión de cuatro de sus departamentos. Uno de ellos es Santa Cruz de la Sierra, que produce el 50 por ciento del PBI boliviano y posee el 10 por ciento de sus recursos de hidrocarburos. Otro es Tarija, con el 85 por ciento de las reservas de gas natural de ese país. El primero linda con Brasil y el segundo con Argentina.

Si este escenario se presentara en Europa, Asia o África, las maniobras de los Estados circundantes probablemente estarían enderezadas a competir por estos bocados de cardenal. Pero no en Iberoamérica, cuya civilización rechaza esa rapiña a la vez que condena de plano la conquista. En cambio, Estados Unidos instaló como embajador en Bolivia a un experto en secesiones, Philip Goldberg, cuyo puesto anterior había sido en Kosovo. Éste alentó el separatismo de Santa Cruz hasta que fue expulsado por el gobierno boliviano en septiembre de 2008.

El contraste entre este idealismo iberoamericano y la cruel *realpolitik* practicada por europeos y estadounidenses no podría ser más agudo. En la ex Yugoslavia, por ejemplo, violando los Acuerdos Dayton de 1995, la OTAN instigó la separación de la provincia serbia de Kosovo, cuya independencia fue reconocida por la mayoría de sus miembros en febrero de 2008. Como respuesta a este acto que consideró inamistoso, en agosto Rusia reconoció la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, provincias pro-rusas de Georgia.

Estas maniobras de inspiración geopolítica se llevaron a cabo a pesar de que sientan precedentes peligrosos, tanto para Rusia como para algunos miembros de la OTAN que sufren amenazas separatistas. Por lo tanto, no se puede argüir que esta diferencia entre Europa y América latina surja del temor de países como Argentina y Brasil de sufrir sus propias mutilaciones territoriales, si cayeran en la tentación de instigar el secesionismo de territorios ajenos, como Tarija y Santa Cruz. Argentina y Brasil no enfrentan desafíos separatistas en el presente. En cambio, el hecho de que Rusia y algún país de la OTAN lidien con enemigos secesionistas muy peligrosos y actuales, no impide que tanto Moscú como la Alianza Atlántica agiten esos demonios en otras latitudes.

Por cierto, parece haber algo en la cultura política y ética del concierto latinoamericano que prohíbe a sus Estados especular con secesiones ventajosas, impidiendo la vigencia, entre ellos, de la cabal *realpolitik* que salvajemente practican europeos y angloamericanos. En Iberoamérica, el territorio de un Estado se percibe como inmutable, y las disputas emergen de desacuerdos respecto de qué territorio pertenece, casi ontológicamente, a cada una de las partes de un conflicto. Los europeos, en cambio, están mucho más acostumbrados al cambio violento de los límites fronterizos.

También es significativo que, aunque tanto Brasil como Argentina poseen más tecnología nuclear que cualquier país del Medio Oriente excepto Israel, estos vecinos sudamericanos están en las antípodas de la India y Pakistán, en términos de su amistad y cooperación nuclear. Brasil desarrolla un submarino nuclear. Argentina exporta

reactores —su cliente más reciente es Australia, un país avanzado. Aunque hasta 1979, año de la firma del Tratado de Corpus-Itaipú, hubo competencia entre ambos en el ámbito del desarrollo atómico, desde entonces rige una cooperación activa en este delicado campo.

Por cierto, abonando la tesis de la propensión latinoamericana a la paz, con el acceso al Tratado de No Proliferación Nuclear de Argentina en 1994 y de Brasil en 1998, América latina se convirtió en la mayor región del planeta libre de amenazas nucleares. Y en febrero de 2008, ambos países firmaron un acuerdo para el establecimiento de una planta binacional para enriquecer uranio con fines comerciales, bajo el sistema de salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

Parece claro entonces que la región latinoamericana es la más pacífica del orbe en términos de guerras interestatales. América del Norte la supera en términos intra-regionales, pero exporta violencia masiva. Según las cifras de Small y Singer, a lo largo de los doscientos años de independencia latinoamericana, los Estados de Europa y América del Norte han tenido casi cuatro veces más hombres alistados y mataron a decenas de millones más que los de América latina.

Obviamente, esto no significa que en ella no haya violencia a raudales. Pero incluso en el ámbito del conflicto interno, América latina no ha sido partícipe de ninguno de los holocaustos globales del siglo XX. Sin ánimo apologético, resulta claro que ni siquiera nuestros tiranos más sanguinarios, Videla y Pinochet, responsables de alrededor de 30.000 y 10.000 asesinatos respectivamente, son comparables con Hitler o Pol Pot. Como señala Centeno, ni la religión secular del nacionalismo, ni el odio étnico, ni el fanatismo religioso, ni el fervor ideológico, condujeron en ella a genocidios de la magnitud de los protagonizados por Estados europeos, asiáticos y africanos. No hubo, en los doscientos años de vida independiente de la región, el equivalente de una guerra civil española, una limpieza étnica como la de la ex Yugoslavia, una tragedia análoga al genocidio armenio, o masacres como las protagonizadas en Ruanda entre hutus y tutsis.

Este contraste en términos de la significación del modelo del Estado belicista, que se proyecta también al ámbito de las diferencias de magnitud de la violencia interna, representa cabalmente lo que Robert King Merton llamó un “dato *serendipity*”: un inesperado trozo de realidad capaz de modificar paradigmas teóricos. Su significación se refleja en trabajos de estudiosos como Juan Carlos Puig [1980], Arie Kacowicz [1998] y Mary K. Meyer [1997], que sugirieron que en América latina parece haber emergido una singular cultura diplomática, que constituye una vía alternativa, altamente “civilizada”, para la resolución de conflictos. Y es en este marco que debe interpretarse la reciente creación de una organización como UNASUR.

Esta cultura diplomática es difícil de comprender para gentes ajenas a la región. Recuerdo una reunión informal entre diplomáticos norteamericanos y argentinos en que se discutía la integración latinoamericana. Los argentinos sostenían que Estados Unidos debe respetar el MERCOSUR. Un norteamericano respondió, “¿cómo pretenden que lo respetemos, si ustedes mismos no lo respetan, al violar el 75% de sus protocolos?” Entonces un funcionario argentino dijo “el MERCOSUR es la paz”. El norteamericano objetó diciendo que había paz antes del MERCOSUR. Y el argentino respondió diciendo: “Sí, pero era una paz armada. Ahora hemos abolido las hipótesis de conflicto. Es cierto que muchas disposiciones no se cumplen, y que cuando hay una

disputa comercial es necesario acudir a soluciones ad hoc, negociadas por el poder político. Pero el MERCOSUR se ha convertido en una especie de lubricante que aceita nuestra diplomacia. Cumple funciones que no están instituidas formalmente, que son más importantes que las que están instituidas y no se cumplen”.

Por cierto, es como si, a lo largo de doscientos años de vida independiente signados por Estados débiles que no tienen el poder interno necesario para librar guerras externas totales, hubiera surgido una cultura política acorde con esa realidad. Una singularidad de origen estructural, común a toda la región, parece haber engendrado una conciencia colectiva que forja imperativos categóricos relativamente pacifistas. Uno de ellos sería el precepto “no bombardearás ciudades”: obsérvese que las ciudades iberoamericanas jamás sufrieron bombardeos como los que sepultaron a urbes enteras de Europa y Asia, frecuentemente perpetrados por otros europeos y asiáticos.

La apuesta argentina a una paz desarmada

Es en función de estas consideraciones que la Argentina ha podido apostar a la paz desarmada, a pesar del armamentismo de sus vecinos. En América latina, tanto las hipótesis de conflicto como las carreras armamentistas tradicionalmente tuvieron más funciones internas que externas. Han contribuido a consolidar el viejo papel de las corporaciones militares en la política nacional. La ficción de estar rodeados de enemigos, casi siempre desmentida por la escasez relativa de guerras, sirvió para justificar grandes presupuestos militares, que a su vez empobrecieron a las ciudadanías. Después de la redemocratización alcanzada a fines de 1983, los militares argentinos perdieron el poder interno necesario para imponerle ese costo a la sociedad. Y con la crisis de 2001-2002, aceptar tales costos se convirtió en moral y políticamente inaceptable.

La Argentina optó entonces por:

1. Consolidar su alianza con sus vecinos sudamericanos;
2. Aumentar la medida de su cooperación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en cuestiones cruciales para la paz mundial, como la no proliferación nuclear y la lucha contra el terrorismo, y
3. Apostar al desarme unilateral, para canalizar más recursos hacia políticas sociales progresistas, y así paliar la catástrofe económica y social generada por el neoliberalismo de la década precedente.

Aunque el tercero de estos elementos, el desarme unilateral, haya sido impuesto por las circunstancias de la crisis, esta arquitectura de tres dimensiones conforma una estrategia intencional. No es por casualidad que el desarme viene acompañado por la consolidación de alianzas.

Como dije antes, este es uno de los experimentos pacifistas más audaces de todos los tiempos. Confiando en la superioridad moral de la civilización iberoamericana en cuestiones de guerra y paz, y segura de que su integridad territorial está garantizada a pesar de estar rodeada de vecinos armados, la Argentina se ha desarmado. El estudio científico de la historia de la región parece avalar la percepción de nuestros gobernantes respecto de la sensatez esencial de interrumpir el alto gasto

militar de antaño, para devolverle al pueblo parte de lo que las anteriores políticas económicas de saqueo le quitaron.

Simultáneamente, se lleva a cabo un colosal experimento, muy raro en el ámbito de las ciencias sociales en general y de las relaciones internacionales en particular. ¿Se consolidará o se falseará la hipótesis acerca de la excepcionalidad de la América latina en materia de guerra y paz? ¿Son válidas para nuestra región las hipótesis realistas acerca de la peligrosidad de los desequilibrios de poder militar?

Estas son las cuestiones científicas que están en juego. A diferencia de las ciencias duras, sin embargo, ésta es también una ruleta rusa en que se juegan la integridad territorial, la vida y la muerte.

BIBLIOGRAFÍA

- Braudel, F, 1993, *A History of Civilizations*, Penguin Books, Nueva York (publicado originalmente en 1987 como parte de S. Baille, F. Braudel y R. Philippe, *Le Monde actuel: histoire et civilisations*, Les Editions Arthaud).
- Bromley, M, 2009, *Arms Transfers to the Americas*, SIPRI Background Paper.
- Centeno, MA, 2002, *Blood and Debt – War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- Chiaramonte, J.C., 2007, *Ciudades, Provincias, Estados: Origenes de la Nación Argentina*, Emecé, Buenos Aires.
- Cisneros, A y Escudé, C (directores), 1998-2003, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* (quince volúmenes), Nuevohacer/GEL, Buenos Aires.
- Correspondencias generales de la provincia de Buenos Aires relativas a relaciones exteriores (1820-1824), 1921, *Documentos para la historia argentina, Tomo XIV*, Talleres de la Casa Jacobo Peuser, Buenos Aires.
- Escudé, C, 1992, "Education, Political Culture, and Foreign Policy: The Case of Argentina", Occasional Paper Nº 4, serie del programa conjunto de estudios latinoamericanos de Duke-UNC, Durham.
- , 2006 (a), *Festival de licuaciones: causas y consecuencias de la pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Lumière.
- , 2006 (b), "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006", en *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30 (2), pp. 125-147.
- Halperin Donghi, T, 1969, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza, Madrid.
- Kacowicz, AM, 1998, *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, State University of New York Press, Albany.
- , 2005, *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. del 2005.
- Merton, R.K., 1957, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, Glencoe, Illinois.
- Meyer, MK, 1997, "Cooperation in Conflict: The Latin American Diplomatic Style of Cooperation in the Face of Foreign Threats", en Fry, DP y Bjorkqvist, K (comps.), *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey, pp. 159-171.
- Puig, JC, 1980, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, Caracas.
- Small, M y Singer, JD, 1982, *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*, Sage, Beverly Hills.
- Tilly, C, 1975, "Reflections on the History of European State-Making," en Tilly, C., comp., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton Univ. Press, Princeton, New Jersey.