



Revista Política y Estrategia Nº 146, (2025)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:
<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi146.1115>

Para citar este artículo / To cite this article: SANHUEZA Carvajal, Raúl: “¿Y si volvemos a lo fundamental? Por un realismo ultraperiférico”.

Revista Política y Estrategia Nº 146. 2025. pp. 101-147

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi146.1115>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

¿Y SI VOLVEMOS A LO FUNDAMENTAL? POR UN REALISMO ULTRAPERIFÉRICO

Sólo un programa de política exterior simple y claro, accesible a todos, ni superior ni inferior a nuestras posibilidades, podrá reunir las energías... y garantizar el progreso de nuestra nación hacia su destino"
(Coulondre, 197)

RAÚL ANDRÉS SANHUEZA CARVAJAL•

RESUMEN

Dentro del enriquecimiento de los enfoques teóricos sobre la política internacional, propongo un marco conceptual para afirmar la existencia de países ultraperiféricos. Su consideración resulta del análisis de la estructura del Sistema Internacional y de su dinámica, caracterizada en su política exterior.

Estructuralmente, considero los órdenes internacionales y las dicotomías "estructura-superestructura" y "centro-periferias". Ambas permiten distinguir un grupo de Estados que, insertos en regiones carentes de liderazgo endógeno consolidado e imposibilitados de acceder a dicho liderazgo, mantienen vínculos privilegiados con países centrales extrarregionales.

Dinámicamente, considero la política exterior de esos Estados -inspirada en su condición- a partir del énfasis en los intereses y el poder nacional, con un acento particular en la acción bilateral a nivel de la estructura del sistema. En el mismo sentido, avizoro los procesos internos que determinan la coherencia de estos Estados, clave para su supervivencia.

Palabras clave: *Política exterior; realismo ultraperiférico; estructura y superestructura; interés nacional; poder nacional.*

-
- Abogado y diplomático. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Ciencia Política por la Universidad de París III; diplomado en la Escuela Diplomática (España), la Academia Diplomática (Chile) y el Instituto Nacional de Administración Pública (Francia); y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción (Chile). Profesor colaborador en el Programa de Doctorado de Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. En la actualidad se desempeña como Investigador Senior del Instituto Libertad. raulsanhuezacarvajal@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5811-8448>
 - ∞ Fecha de recepción: 030925 - Fecha de aceptación: 181225.

WHAT IF WE GO BACK TO THE BASICS? TOWARDS AN ULTRA-PERIPHERAL REALISM

ABSTRACT

As part of enriching theoretical approaches to international politics, I propose a conceptual framework for affirming the existence of ultra-peripheral countries. Its consideration stems from an analysis of the structure of the International System and its dynamics, characterized by their foreign policy.

Structurally, I consider the international orders and the dichotomies “structure-superstructure” and “core-periphery.” Both allow us to distinguish a group of states that, embedded in regions lacking consolidated endogenous leadership and unable to access such leadership, maintain privileged ties with core countries outside the region.

Dynamically, I consider the foreign policy of these states—inspired by their status—based on an emphasis on national interests and power, with a particular emphasis on bilateral action at the level of the system’s structure. Similarly, I consider the internal processes that determine the coherence of these states, key to their survival.

Key words: *Foreign policy; ultra-peripheral realism; structure and superstructure; national interest; national power.*

E SE VOLTÁSSEMOS AO BÁSICO? RUMO A UM REALISMO ULTRAPERIFÉRICO

RESUMO

Como parte do enriquecimento de abordagens teóricas à política internacional, proponho um arcabouço conceitual para a afirmação da existência de países ultraperiféricos. Sua consideração decorre de uma análise da estrutura do Sistema Internacional e de sua dinâmica, caracterizada por sua política externa.

Estruturalmente, considero as ordens internacionais e as dicotomias “estrutura-superestrutura” e “núcleo-periferia”. Ambas nos permitem distinguir um grupo de Estados que, inseridos em regiões sem liderança endógena consolidada e sem acesso a essa liderança, mantêm laços privilegiados com países centrais fora da região.

Dinamicamente, considero a política externa desses Estados —inspirada em seu status — baseada na ênfase nos interesses e no poder nacionais, com ênfase particular na ação bilateral no nível da estrutura do sistema. Da mesma forma, considero os processos internos que determinam a coerência desses Estados, essenciais para sua sobrevivência.

Palabras-chave: *Política externa; realismo ultraperiférico; estructura e superestructura; interesse nacional; poder nacional.*

Introducción

La primera cátedra de Política Internacional se creó en Aberyswyth (Gales), en 1919. En América Latina, la primera licenciatura sobre la materia se estableció en la entonces Universidad Nacional del Litoral (UNL) –actual Universidad de Rosario–, República Argentina, en 1922.

En este siglo, las relaciones internacionales han acogido diferentes perspectivas, enfoques y tradiciones de pensamiento, destacándose el predominio de visiones realistas e idealistas, cuyas divergencias afloran periódicamente, a partir de un diálogo que involucra revisiones y matices, constitutivos de versiones clásicas y renovadas. Los mismos principios y cosmovisiones, se encuentran en el centro de los diseños de las políticas exteriores de los países.

Desde la década de 1960, las relaciones internacionales transitaron una etapa dinámica con diálogos, debates y polémicas entre los enfoques existentes, viendo aparecer visiones críticas.

El panorama internacional conoció un punto de inflexión de alcance global en 1989, cuando el fin de la guerra fría generó un ‘momento occidental’ (asociado al predominio de Estados Unidos y Europa occidental) que cobijó ciertas ilusiones: se creyó que la globalización creaba democracia, que la economía promovía democracia, que los Estados-nación desaparecerían y prevalecerían las instituciones internacionales. Sobre estas premisas, Occidente prolongó su dominación mediante el multilateralismo institucional asambleario (organismos internacionales).

Ello, significó que la década de 1990 se impulsaran nuevas miradas (globalización) cuyo sesgo fue fuertemente economicista.

2024 consagró el fin de este ‘momento occidental’ y lanzó el desafío sistémico –dirigido a las grandes potencias– de constituir un nuevo sistema, probablemente más westfaliano. En este sentido, entender los panoramas de la política exterior obliga a disponer de herramientas conceptuales que permitan valorar los fenómenos y advertir sus consecuencias, a partir de la convergencia entre saberes ‘teórico’ y ‘pragmático’¹.

1 “Toda ciencia... toda actividad práctica... implica conocimiento. Y este conocimiento puede ser de dos tipos... Al primer tipo de conocimiento lo llamaré conocimiento técnico o conocimiento de la técnica... toda actividad práctica, implica una técnica. En muchas actividades este conocimiento técnico se formula en normas... voluntariamente aprendidas, recordadas y, como solemos decir, puestas en práctica... su principal característica es que es susceptible de formularse con precisión... Al segundo tipo de conocimiento lo llamaré práctico, porque sólo existe en el uso, no es reflexivo y (a diferencia de la técnica) no puede formularse en reglas... Significa sólo que el método por el que puede ser compartido y convertirse en conocimiento común no es el método de una doctrina formulada. Y si lo consideramos bajo este punto de vista, no creo que sea desencaminado hablar de él como conocimiento tradicional” (Oakeshott 2017, 445-453).

El rasgo destacado del desarrollo teórico contemporáneo es la simultaneidad de visiones y perspectivas que evidencian la inexistencia de un enfoque teórico único, predominante y legitimado por la comunidad académica en su conjunto. La historia de la disciplina ha visto los ascensos y descensos de perspectivas teóricas, así como los acomodamientos, debates, diálogos, rupturas, y coexistencia de múltiples enfoques.

Este ensayo abordará dichas herramientas, formulando una propuesta conceptual aplicable a Chile y a países similares, que denominaré 'realismo ultraperiférico'. Este planteamiento requiere maduración teórica y profundización. Sin embargo, creo que es un marco conceptual y un esquema teórico de política exterior; para ello, primero justificaré la utilización del realismo; luego, describiré sus principales elementos (órdenes internacionales y dicotomías estructura/superestructura y centro/periferias). Posteriormente, conceptualizaré la política exterior desde la perspectiva del realismo ultraperiférico, para terminar con algunas conclusiones.

¿Por qué el realismo?

Federico Nietzsche afirmó que la historia no era sino la refutación experimental del principio del orden moral (Nietzsche 2011); Yuval Harari agregó que las elecciones históricas no tendían al beneficio de la humanidad, pues nada probaba que el desarrollo histórico condujera inevitablemente a mejorar la condición humana (Harari 2018).

Que la historia no persiga fines morales no afecta su valor. Los hombres y sus pasiones son los mismos; así, similares causas suelen traer consigo similares efectos; los mismos hechos sugieren la posibilidad de las mismas conductas.

Ello, es aplicable a las comunidades humanas; en el siglo V a. de C., Tucídides creía que los Estados actuaban motivados por el miedo, la prosperidad y el honor; quince siglos después, reemplazando 'prosperidad y honor' por 'interés y prestigio', la afirmación es válida. Estudiar el pasado, permite entender el presente y avizorar el futuro.

Pese a las limitaciones (insuficiencias doctrinarias, diferencia entre saberes teórico y pragmático, estrategias de 'formalidad elegante'), el sistema internacional puede analizarse a partir de las tradiciones de pensamiento, y de las escuelas teóricas de las relaciones internacionales.

La noción de tradición de pensamiento en las relaciones internacionales fue introducida por Martin Wight; "...pueden distinguirse tres tradiciones o líneas de pensamiento en constante competición entre sí, aunque dentro de cada una de ellas existen importantes diferencias de énfasis y argumentos entre unos autores y otros" (Del Arenal 1990, p. 96).

La tradición hobbesiana o realista describe las relaciones internacionales como un estado de conflicto. Los intereses de un Estado son excluyentes respecto de los de otros, siendo la guerra la actividad internacional característica; la paz es el espacio temporal entre la afirmación de un orden nacido de un conflicto, y el siguiente enfrentamiento.

La tradición kantiana o universalista define las relaciones internacionales, "...a partir de los lazos sociales transnacionales que unen a los individuos de nacionalidades diferentes. En esta tradición el Estado pierde relevancia a favor del individuo, cuyas relaciones en el marco de una potencial comunidad humana han de borrar el sistema de Estados. Se

parte de la idea de que en la comunidad humana los intereses de todos los hombres son idénticos. De ahí que las relaciones internacionales sean de carácter cooperativo puro” (Barbé 1995, p. 47).

La tradición grocciana o racionalista se sitúa en un intermedio y considera las relaciones internacionales como una sociedad de Estados. El conflicto es limitado por reglas e instituciones, las relaciones entre Estados se apartan del conflicto permanente y de la armonía de intereses, y la actividad internacional preferente es el comercio.

Estas perspectivas determinan las escuelas de relaciones internacionales. “En relaciones internacionales, existen cuatro tradiciones teóricas de importancia: realismo, liberalismo, Sociedad Internacional e IPE (Economía Política Internacional). Además, existe un grupo más diverso de perspectivas alternativas, que han ganado prominencia en años recientes” (Jackson y Sorensen 1999, p. 34).

Desde 1945, la transformación de la realidad internacional ha incorporado nuevos temas, lo que se ha acompañado de avances metodológicos y de diversificación de premisas. En los años ochenta –cuando se impuso el concepto de debate interparadigmático– se hablaba habitualmente de “tres paradigmas que articulan la disciplina... *paradigma realista, paradigma transnacionalista y paradigma estructuralista*” (Barbé 1995, 57).

El realismo es el paradigma central de las relaciones internacionales². “La ineludible necesidad de teoría en el estudio de la política mundial sugiere una... razón para explorar lo que aquí es denominado como realismo político y neorealismo. Cualquiera sea la conclusión a la que se llegue acerca del valor del neorealismo contemporáneo para el análisis de la política mundial de nuestro tiempo, es importante entender tanto al realismo como al neorealismo, debido a su amplia aceptación en círculos académicos y políticos contemporáneos” (Keohane 1989, p. 4). “Desde hace casi medio siglo –publicación de la primera edición de ‘Politics Among Nations’– la teoría internacional realista ha estado en el centro del estudio de la política mundial en los Estados Unidos. Los académicos han encontrado en ella un marco útil para investigar la política mundial” (Doyle e Ikenberry 1997, p. 163).

2 “Ahora mismo compiten por la influencia entre nuestras elites políticas dos visiones rivales de las relaciones internacionales, la ‘nacional’ y la ‘transnacional’... Según la visión nacional, el objetivo de la política es mantener la ley, el orden, la paz, la libertad y la seguridad dentro de las fronteras de un Estado soberano. El modo de mantener la paz, en la visión nacional, es defender la soberanía nacional en todas las áreas en las que pueda estar amenazada y mantener un equilibrio de poder entre vecinos. A la conducta amenazante de cualquier Estado extranjero se debe responder con una contra-amenaza suficiente para disuadir la agresión. Y siempre que sea posible, se debe complementar el equilibrio de poder con pactos de no agresión y tratados que reconozcan intereses comunes, siempre que tales tratados no debiliten o comprometan la soberanía nacional (Scruton 2014, p. 103).

El programa de estudios realista fue enriquecido por los trabajos de Carlos Escudé sobre el realismo periférico³, y por una ola de investigación realista neoclásica, surgida a principios de los años 1990, que postuló que las variables internas condicionaban las decisiones de política exterior. Autores (Christensen, Friedberg, Schweller, Snyder, Wohlforth y Zakaria) mostraron que los Estados se adaptan a los cambios en su entorno externo en parte como resultado de sus estructuras y situaciones políticas internas y que los procesos políticos internos actuaban como correas de transmisión que canalizaban y redirigían las políticas de respuesta a las fuerzas externas. Los Estados reaccionaban de manera diferente a similares presiones y oportunidades sistémicas, y sus respuestas podían estar más motivadas por condicionamientos internos, que por factores sistémicos. Los realistas neoclásicos han ofrecido explicaciones para la expansión normal (Zakaria), la expansión excesiva (Snyder), la adaptación al declive relativo (Friedberg), cómo los líderes amplifican las amenazas externas para justificar la movilización interna (Christensen), y cómo las percepciones del equilibrio de poder afectan el comportamiento del Estado (Wohlforth) y las decisiones de alineamiento (Schweller).

Ello, confirma la validez de recurrir al realismo ultraperiférico como instrumento de análisis, debiendo abordar sus elementos sistémicos, y luego sus procedimientos, articulados por la política exterior.

Elementos sistémicos del realismo ultraperiférico

Detallar el contenido del realismo excede este artículo; comenzaré por referirme a la ‘comunidad internacional’, idea aparecida en centros académicos europeos y estadounidenses, organismos internacionales, y medios de comunicación, luego de la caída de la Unión Soviética.

El mito de la ‘comunidad internacional’ va al encuentro de las visiones nacionales que postulan que los ‘fundadores’—divinos o humanos— han elegido a un pueblo como único o excepcional. Históricamente, la idea de una comunidad, que supera los particularis-

3 Carlos Escudé, autor argentino, elaboró una teoría sobre el ‘Realismo Periférico’, que surgió como un análisis de la política exterior argentina, buscando otorgarle un carácter pragmático y dotarla de racionalidad. Entre sus obras se cuentan: *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, (1983); *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*, Buenos Aires, Editorial Belgrano (1983); *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Buenos Aires, Tesis Instituto Di Tella (1987); *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta (1992); *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (1995); *Estado del Mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*, Buenos Aires, Ariel (1999); *Principios del Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumière (2012); “El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico”, en *Congreso de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la International Studies Association*, Buenos Aires (2014).

mos, es reciente y presupone la unidad de hecho y de derecho del género humano. Como tal, es una aspiración filosófica que se remonta a Kant⁴ y la Ilustración.

En el mundo, la gente no piensa las mismas cosas y por ende no existe una ‘comunidad’. Aunque todos quieren satisfacer sus necesidades y vivir en paz y seguridad, no todos tienen los mismos miedos, las mismas esperanzas, ni los mismos marcos conceptuales. Existen instituciones internacionales, pero ello no es suficiente para crear una homogeneidad de mentalidades; además, ante las crisis mundiales las reacciones han sido nacionales. La comunidad internacional no existe⁵.

Abordaré tres cuestiones básicas: el sistema y los órdenes internacionales, propios del realismo clásico y las dualidades estructura-superestructura y centro-periferias, aportes del pensamiento latinoamericano⁶.

1. Sistema y órdenes internacionales

El proceso por el cual grupos humanos acordaron normas de comportamiento con otros grupos, fue anterior al establecimiento de comunidades sedentarias. Desde ese momento, se puede hablar de un sistema internacional cuyos vectores se establecen a partir de dos esfuerzos: por una parte, los grupos humanos se constituyen hacia el interior y, por la otra, se vinculan hacia el exterior a través de los órdenes internacionales.

El primer orden internacional conocido se creó hace unos 4.500 años en Mesopotamia, cuando el crecimiento de las ciudades y la ampliación de los vínculos comerciales y político-militares, hicieron necesario establecer canales de comunicación y reglas de convivencia. Desde entonces, ha habido diferentes organizaciones territoriales (tribu, clan, ciudad, imperios, y el Estado como unidad fundamental desde el siglo XVII), y distintos órdenes internacionales.

Los centros académicos europeos y norteamericanos han caracterizado el sistema internacional como un sistema anárquico. Ello, no significa desorganizado; miles de acuerdos bilaterales y multilaterales, regímenes regionales y globales, normas e instituciones de diverso tipo sostienen el orden internacional. Desde las periferias, se advierte que no hay anarquía sino una ‘proto-jerarquía’. El sistema mundial es imperfecta e incipientemente

4 “Según la visión transnacional, la beligerancia entre Estados soberanos no puede prevenirse mediante la amenaza de la fuerza, sino solo sobre el imperio de la ley. Las disputas entre Estados deberían resolverse del mismo modo que se resuelven las disputas entre ciudadanos, mediante el recurso a la ley y la aplicación de un veredicto. Esto exigirá un gobierno transnacional, con instituciones para legislar y ejecutar leyes. La autoridad que suele citarse en defensa de este enfoque es Kant... Pero lo que Kant tenía en mente era muy diferente al gobierno transnacional tal como se concibe hoy. Dejó muy claro que no podía haber garantías de paz a menos que las potencias que accedieran al tratado fueran ‘repúblicas’. El gobierno republicano... significa ‘gobierno representativo bajo el imperio de la ley’ y su liga obliga a naciones soberanas que se gobiernan a sí mismas, cuyos pueblos gozan de los derechos y obligaciones de la ciudadanía... Y ofrece a continuación la principal objeción a un gobierno transnacional, a saber, que las “leyes pierden progresivamente su impacto a medida que el gobierno amplía su ámbito, y un despotismo sin alma, tras haber aplastado los gérmenes de la bondad, acabará cayendo en la anarquía” (Scruton 2014, 104).

5 “La comunidad internacional es un objetivo. Aún queda por crear... la proclamación por parte de Occidente del carácter universal de sus valores ya no es suficiente...” (Védrine 2024, p. 111).

6 “Dos categorías centrales constituyen el inicio del pensamiento latinoamericano: la idea de estructura y el concepto de periferia” (Laporte 2022, p. 182).

jerárquico. Existe un tipo de jerarquía, con una o varias grandes potencias capaces de proveer liderazgo y seguridad, difundir valores y modelos políticos o económicos, e imponer sus deseos a países más débiles, en función de sus intereses. Los Estados tienen los mismos derechos; la Carta de las Naciones Unidas reconoce su desigualdad.

¿Cómo se conceptualiza un orden internacional?

John Ikenberry presenta el orden internacional como un conjunto de acuerdos que guían las relaciones entre Estados, incluyendo sus reglas, roles funcionales, expectativas compartidas, prácticas, principios e instituciones esenciales. Todo orden se basa en tres principios: (1) respaldo de una configuración de poder, determinada por una o varias grandes potencias; (2) un grado de legitimidad, y; (3) capacidad para resolver problemas de acción colectiva, y brindar servicios y beneficios a las partes. En el mismo sentido, distingue las transformaciones de los cambios sistémicos (Ikenberry, 2001).

Según Henry Kissinger, el orden sería un conjunto de reglas que las grandes potencias consideran justas y legítimas, aceptadas por consenso, que delimitan las acciones permitidas y propician una balanza de poder, confiriendo una relativa seguridad, promoviendo moderación y previniendo que una entidad política domine a las demás (Kissinger 2016).

John Mearsheimer cree que el orden internacional es subproducto del comportamiento egoísta de las grandes potencias. El orden sería un grupo de instituciones/reglas internacionales, diseñadas por los países centrales, para ayudar a gobernar las interacciones entre los Estados, y que esas potencias siguen o no, en función de su propio interés (Mearsheimer 2001).

¿Cómo se han constituido los órdenes internacionales?

Al encuentro de las visiones teóricas, el saber pragmático propugna la complementariedad; ningún orden internacional es completamente destruido; como capas geológicas, los órdenes posteriores se construyen a partir de restos de órdenes anteriores, en procesos que se han acelerado desde la Antigüedad.

Originados en la Europa posfeudal, los sucesivos órdenes se han universalizado, conforme a:

- (a) El comienzo fue la Paz de Westfalia (1648). Abandonando la inspiración teocéntrica, el orden westfaliano era limitado, basado en el equilibrio de poder, y apuntaba a la soberanía, la no intervención y la integridad territorial. Fue un orden internacional con reglas y límites, sostenido por varias potencias y por una balanza de poder que se profundizó con la Paz de Utrecht (1713-1715).

Impulsado por la expansión europea, el orden westfaliano se hizo mundial. Cuando las colonias reclamaron su independencia, recurrieron a los principios de soberanía nacional, y no intervención⁷.

- (b) El orden westfaliano sucumbió ante la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas, siendo reemplazado por el ‘orden del Congreso de Viena’ (noviembre de 1814 - junio de 1815) que restableció las fronteras europeas, restauró el absolutismo y estableció un nuevo equilibrio de poder, asociando a vencedores y vencidos.

Este consenso, denominado ‘concierto europeo’, permitió un siglo sin guerra general en Europa y coordinar la expansión colonial en Asia y África. Fue también conocido como *Pax Britannica*, pues esa potencia se convirtió en el poder hegemónico global, actuando como un guardián limitado del orden -sin afectar el equilibrio europeo-. Al mismo tiempo que defendía el *estatu quo* europeo, Gran Bretaña alentaba una política extracontinental revisionista⁸.

El concierto europeo se entendió como una comunidad de seguridad, un directorio de las principales potencias europeas, proporcionando un foro en el que se forjaban reglas para regular sus relaciones, y resolver las disputas.

Entre 1853 y 1871, las guerras modificaron el ‘orden de Viena’. La transformación de la jerarquía del poder (con Alemania reemplazando a Francia), fue compatible con la coexistencia de Estados soberanos, mientras las grandes potencias afirmaban su preeminencia. Además, la diplomacia de la Alemania bismarckiana dio sustento al nuevo equilibrio de poder, con instancias de diálogo y coordinación, que dieron un segundo tiempo al orden.

- (c) La Primera Guerra Mundial (PGM) terminó con el concierto europeo. En su lugar, los vencedores, dirigidos por Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, implementaron el ‘orden de Versalles’.

Si, desde una perspectiva realista, todo orden basa su estabilidad en el axioma de *Las Troyanas*: ‘el vencido debe aceptar su derrota, y el vencedor moderar su victoria’, el orden de Versalles careció de sustento. Alemania, inconsciente de su derrota, no entendió que los Aliados la consideraran responsable exclusiva de la guerra y le

7 “... los principios de Westfalia son... la única base generalmente reconocida de lo que entendemos como orden mundial. El sistema de Westfalia se propagó por el mundo como marco de un orden internacional basado en la existencia de los Estados que abarca múltiples civilizaciones y regiones porque, al expandirse, las naciones europeas llevaron consigo su modelo de orden internacional. Y si bien es cierto que casi nunca aplicaban esos conceptos de soberanía a las colonias y a los pueblos colonizados, cuando esos pueblos comenzaron a exigir su independencia lo hicieron en nombre de las ideas de Westfalia” (Kissinger 2016, 10).

8 La estrategia dual tuvo en Charles Maurice de Talleyrand (1754-1838) un exponente, cuando alentó la expedición a Egipto (1798-1801). Talleyrand creía necesario terminar con la guerra en Europa, “sin embargo, Francia se había acostumbrado a las aventuras y, en consecuencia, había que proporcionarle otras... el (Talleyrand) contaba con la expedición a Egipto para “alejar la atención y las fuerzas del gobierno (francés) de esas ideas revolucionarias que han convulsionado Europa... Desviando hacia la conquista de un nuevo imperio colonial la energía que los franceses han empleado en la lucha contra la coalición europea, Talleyrand mataba dos pájaros de un tiro; estableciendo una colonia francesa en África, aseguraba la paz de Europa” (Madelin 1979, 110-111).

impusieran mutilaciones territoriales, que dejaron población germana bajo otras soberanías. Asimismo, ni Italia, ni Japón consideraron justas las compensaciones a sus contribuciones.

Del idealismo wilsoniano, el orden de Versalles recogió una superestructura, representada por la Sociedad de las Naciones (SDN). Sin embargo, en la estructura triunfó la ‘vieja diplomacia’⁹; varias conferencias de paz rediseñaron los mapas europeos, sancionaron las transferencias coloniales, y fijaron reglas sobre fuerzas armadas, protección de nuevos Estados, y reparaciones de guerra.

Aunque fue afectado cuando Estados Unidos no ingresó a la SDN (1921), el orden fue reforzado con el Tratado de Locarno (1925) que permitió a Alemania entrar a la SDN. Paralelamente, en Washington, se estableció un sistema de seguridad en Asia oriental que incluyó un acuerdo de desarme naval (Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia), y una garantía a la soberanía china (1921)¹⁰.

La convergencia entre ambos regímenes, abrió la posibilidad de equilibrio a través de la SDN. Ello, permitió reducir las reparaciones de guerra, e instalar una Conferencia Mundial de Desarme.

El orden fue afectado por la crisis económica de 1929. Al paralizar los intercambios comerciales, la crisis reforzó el proteccionismo, arruinó la estabilidad europea y, al acrecentar la miseria y el desempleo, provocó tensiones sociales que impactaron la política¹¹. Desde 1931, entró en declinación, hasta ser superado por los revisionismos japones, alemán e italiano, que desembocaron en la guerra.

- (d) El conflicto culminó en un nuevo orden. Originado en la Carta del Atlántico (1941) y en la Declaración de las Naciones Unidas (1942), el ‘orden internacional liberal’ se asentó sobre la autodeterminación de los pueblos; la cooperación para favorecer el comercio, la paz, y el progreso económico; la libre navegación de los mares, y el rechazo al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

9 En Europa occidental, Alemania cedió territorios a Francia y Bélgica. En Europa oriental, los Estados “sucesores” se instalaron a expensas de Alemania, Rusia y Austria-Hungría. En Medio Oriente, Gran Bretaña y Francia se repartieron el Imperio Otomano, y las colonias alemanas fueron a Gran Bretaña, a sus Dominios y a Japón.

10 Coetáneamente, Estados Unidos adoptó leyes migratorias restrictivas (1921). Buscando prohibir la inmigración proveniente de países empobrecidos por la guerra, la “Johnson-Reed Act” estableció una cuota total de inmigrantes de países extra hemisféricos (reducción del 80% del promedio anual anterior a 1914), y cuotas nacionales que no excedían el 2% de la población de ese país registrada en el censo de 1890. Nacionalidades poco representadas (italianos, griegos, polacos, alemanes, chinos, japoneses y eslavos) vieron limitadas sus posibilidades de migrar. Los efectos fueron sistémicos; numerosas economías europeas y asiáticas se asentaban en la emigración de sus nacionales.

11 En 1931, la monarquía española fue reemplazada por la II República, mientras en Estados Unidos, el demócrata Franklin Roosevelt (1932), se concentró en la economía. En Europa central, los Estados «sucesores», excepto Checoslovaquia, adoptaron regímenes autoritarios. Con economías y poblaciones pequeñas, y por temor al expansionismo soviético, migraron de la alianza francesa a la órbita alemana. En Europa occidental, la democracia liberal resistió intentos de golpes de estado; sin embargo, en Francia, hubo inestabilidad, en ambas penínsulas surgieron regímenes fascistas, y en Alemania, Adolfo Hitler asumió el poder.

Este orden se expresó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoció un abanico de derechos, impulsados por tratados, convenciones y mecanismos. Además, reemplazó el liderazgo europeo por el de Estados Unidos y la Unión Soviética.

La primacía estadounidense describió una *Pax americana*, sucesora de la *Pax británica*. Existe consenso sobre el carácter benigno del liderazgo estadounidense; autolimitando su poder, Estados Unidos apostó por un orden institucionalizado, que permitió coordinar los intereses nacionales, con ideas y valores hegemónicos, sin parecer una imposición.

Así, se constituyó un bloque de Estados europeos y norteamericanos, conocido como 'Occidente'. Aunque dentro de su esfera de influencia, Estados Unidos empleaba estrategias para conservar su primacía, también compartía con sus principales aliados valores e intereses comunes a lo que se sumaba la amenaza del bando contrario.

Estados Unidos apoyó la integración para evitar el regreso a políticas autárquicas en Europa. A medida que la competencia con la Unión Soviética se intensificó, esta integración se convirtió en parte de una estrategia de contención. Algo parecido ocurrió con Japón y Corea del Sur, apoyados por Estados Unidos en un contexto asiático inestable, debido al triunfo comunista en China (1949) y la guerra de Corea (1950-1953).

Por su parte, la Unión Soviética aplicó sus recursos en impulsar su influencia en Europa oriental, estableciendo un orden regional. Pese al atractivo de algunas propuestas soviéticas, el empleo del poder duro fue recurrente, y la economía se estancó.

Ambos bloques, el occidental y el soviético, existían en un orden general que facilitaba la comunicación y la cooperación en intereses comunes, con la superestructura de la ONU sirviendo para concretar esos objetivos¹².

Paralelamente, la descolonización amplió el 'Tercer Mundo'. La Conferencia de Bandung (1955) y el Movimiento de Países No Alineados (1961) demostraron que numerosos Estados evitaban integrar un bloque, o aceptar el 'universalismo' de cualquier superpotencia. Ello, pese a que estos nuevos Estados habían asumido principios, normas y reglas acordadas por los grandes poderes.

Todo ello, hizo que el sistema, bipolar en el campo militar, asumiera rasgos multipolares en la economía.

- (e) El fin del bloque soviético representó un punto de inflexión y alentó el optimismo de no pocos especialistas. Algunos hablaron de 'fin de la historia', afirmando que la caída del comunismo impulsaría la expansión de la democracia liberal, lo que cons-

12 Otro elemento estuvo determinado por la posesión de armas nucleares en manos de las grandes potencias, que redujo las posibilidades de una guerra generalizada. Ello, favoreció alianzas estables, reglas de convivencia y comunicación, respeto a las esferas de influencia, y la voluntad compartida de limitar la proliferación nuclear.

tituiría el término de la evolución ideológica¹³ de la humanidad. ‘Fin de la historia’ no significaba el término de la política; solo suponía que la competencia ideológica se acabó en 1990¹⁴. Desde entonces, el campo de las ideas está determinado por un *corpus* ideológico general y visiones parciales alternativas¹⁵.

Desde 1990, hubo un ‘momento occidental’; una etapa unipolar, donde Occidente trató de expandir una visión liberal, recurriendo a una perspectiva funcional-idealista. Desde 1990, se aprobaron convenciones y se institucionalizaron comités, comisiones y tribunales no democráticos, que expresaron el desarrollo de un multilateralismo institucional assembleario de inspiración occidental (OMC).

En el nuevo milenio, el mundo pareció encaminarse hacia una era de mayor cooperación internacional y paz, favorecida por la globalización, la creciente interdependencia y la expansión de valores liberales. Sin embargo, un ‘universalismo’ considerado universal solo por quienes lo defienden, genera resentimiento.

Además, el ‘momento occidental’ conoció excesos: la guerra de Kosovo, librada por la OTAN sin mandato de Naciones Unidas, estuvo al inicio del principio de la “responsabilidad de proteger”, que cuestionó la soberanía estatal y defendió las ‘injerencias virtuosas’, introduciendo incertidumbre global.

Los ataques de septiembre de 2001 plantearon el desafío de grupos organizados que rechazaban el orden liberal, y la respuesta estadounidense agravó la situación: la invasión a Irak, y otras intervenciones militares llevaron a una sobre-extensión estratégica, y confirmaron que no se sentía ligado a los compromisos del orden internacional que había ayudado a crear¹⁶. Ninguna intervención militar posterior a 1990, legal (Francia en Mali, Estados Unidos en Afganistán), ilegal (Kosovo o Irak), o legal *in principio* (Libia), ha culminado exitosamente.

Gracias a una aproximación multilateral, Barack Obama mejoró la imagen estadounidense. Durante su presidencia, impulsó un cambio de eje hacia Asia, reduciendo los involucramientos en Medio Oriente y África, pues consideró a China como una ame-

13 “... una ideología es un conjunto, razonablemente coherente, de ideas morales, económicas, sociales y culturales, que tiene una relación consistente y bien conocida con la política y el poder político; más específicamente, una base de poder que hace posible la victoria de ese conjunto de ideas” (Nisbet 1986, p. 7-8).

14 “Durante el siglo XX, las élites globales de Nueva York, Londres, Berlín y Moscú desarrollaron tres grandes narrativas que pretendían explicar todo el pasado y predecir el futuro del mundo: la narrativa fascista, la narrativa comunista y la narrativa liberal. La Segunda Guerra Mundial eliminó el relato fascista; Desde fines de los años cuarenta hasta fines de los ochenta, el mundo se convirtió en un campo de batalla en el que se enfrentaban sólo dos narrativas: el comunismo y el liberalismo. Derrumbada la narrativa comunista, el relato liberal sigue siendo la guía dominante del pasado humano y el manual indispensable para el futuro del mundo” (Harari 2018, p. 25).

15 En el siglo XXI, los actores no reivindican ideologías universales para competir por el poder. El orden internacional, ideológicamente pacificado, puede experimentar transformaciones estructurales y superestructurales, porque las ideas siguen y justifican al poder, pero no lo reemplazan.

16 A ello, se sumó el rechazo al multilateralismo sobre el cambio climático y la CPI, lo que derivó en un creciente debilitamiento.

naza creciente. También fracasó en modificar la relación con Rusia, y volvió la pugna en torno a Ucrania, regresando a una perspectiva de competencia.

Donald Trump acentuó la inestabilidad; con *America First* la potencia hegemónica planteaba una visión proteccionista, nacionalista, y revisionista, acusando al orden internacional liberal de haber debilitado a los Estados Unidos en áreas como soberanía, economía, comercio, empleo, seguridad, o inmigración. Esta posición se extendió a países como el Reino Unido, que abandonó la UE, y otros Estados donde se observó la expansión del nacionalismo y del soberanismo, que dificultó el funcionamiento de instituciones como la ONU, la UE, y la OMC.

- (f) 2020-2024 representó el inicio del fin del ‘momento occidental’, que se advierte, en el plano internacional, en la consolidación de China como primera potencia comercial, la incapacidad europea para gestionar la crisis ucraniana, el abandono occidental de Afganistán, la retirada francesa de África, y la deriva del derecho representada por las órdenes de detención de la Corte Penal Internacional (CPI) y, en el plano nacional, en la elección de Donald Trump o Javier Milei, así como la instalación de regímenes soberanistas en Hungría, Polonia o Turquía.

¿Qué viene?

No pocos profetas de la multipolaridad, aluden a la división entre Occidente y el resto del mundo, identificado en la expresión ‘Sur Global’, que reuniría a un abigarrado conjunto de Estados de África, Asia y América Latina; una versión actualizada del ‘Tercer Mundo’, o de los ‘No Alineados’.

Este ‘Sur Global’ se articularía en torno al resentimiento y a la idea que habría llegado el momento de compartir la responsabilidad del liderazgo mundial. Su expresión política serían los BRICS+¹⁷ que, en Kazán y en Brasilia expresaron su voluntad de ‘desoccidentalizar’ el mundo.

Desde el realismo ultraperiférico, prefiero orientarme al nivel de los Estados, particularmente Estados Unidos y China, pilares indispensables del orden mundial. Ambos países han sido ambivalentes ante el sistema internacional, afirmando un cierto compromiso con el ‘orden internacional’, con reservas.

Históricamente, la participación estadounidense y china, en tanto potencias globales, es una novedad. Ambos países comparten el sentimiento de exclusividad. Durante mucho tiempo, China ha creído que era única y que constituía una realidad autosuficiente. Estados Unidos también se considera único.

En Estados Unidos, la herencia moral, expresada en el internacionalismo wilsoniano, parece difuminarse, y el país regresa a su conducta del siglo XIX¹⁸. Por su parte, la participación de China entraña una ambivalencia nacida de la historia que la llevó a formar parte

17 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

18 En 1981, Robert Gilpin advirtió que Estados Unidos debía limitar el alcance de su poder, o imponer a su pueblo una carga insoportable (Gilpin 1981).

del sistema internacional; China fue forzada a aceptar un orden internacional que iba al encuentro de la auto-imagen histórica.

En la milenaria memoria china no hay precedente para el papel que debe desempeñar como una gran potencia en el 'orden post-occidental'¹⁹. Estados Unidos tampoco tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país de mayor tamaño, y de comparable desarrollo económico, pero cuyo modelo interno es completamente diferente²⁰. Ambas sociedades, con diferentes culturas y distintas premisas, se orientan hacia una visión de coexistencia. La consecuencia parece ser un retorno a las ideas de soberanía -extendida al ámbito económico- y de orden westfaliano²¹.

2. Estructura y superestructura

La estructura descentralizada del sistema internacional genera anarquía, mientras el poder genera jerarquía. Históricamente, ambas situaciones convergen en órdenes internacionales proto-jerarquizados; cuando predominan estructuras donde un actor tiene predominio, se establecen instituciones (jurídicas, económicas, ideológicas, etc.) amplias; cuando hay entropía, prima la autonomía.

A partir de hitos como 1815, 1919, 1945 y 1989, Ikenberry observó una evolución en el intento de las grandes potencias por institucionalizar las relaciones internacionales, pasando de equilibrios o hegemonías a mecanismos extendidos, sostenidos sobre incentivos amplios. Ello, permitía a las potencias centrales mantener un orden de largo plazo, con cierta legitimidad, sin costos. Además, brindaban seguridad a potencias menores y a Estados más débiles, en la medida que los países centrales mantenían un compromiso con el orden, y autolimitaban su poder. De esa evolución emergió la superestructura del sistema internacional (Ikenberry 2001).

La superestructura apareció en el siglo XIX. Mediante la expansión de una visión liberal sobre la colaboración internacional, se favorecieron primero los acuerdos de cooperación técnica. Posteriormente, se abordó la cooperación política, con conferencias en La Haya (1899 y 1907) y en Ginebra (1864, 1906, 1929 y 1949).

19 Ante la insistencia sobre las 'reglas y responsabilidades' del sistema, el liderazgo chino advierte que no ha intervenido en su elaboración. Aunque China acepta asumir esas reglas, espera que el orden evolucione para desempeñar un papel central en la revisión y creación de reglas.

20 "La formación cultural y política de ambos divergen en aspectos importantes. El enfoque estadounidense de la política es pragmático; el de China, conceptual. Estados Unidos nunca ha tenido un vecino amenazante; China no sabe lo que es vivir sin un adversario poderoso en sus fronteras. Los estadounidenses sostienen que todo problema tiene una solución; los chinos piensan que toda solución es un billete de entrada en una nueva serie de problemas. Los estadounidenses buscan un resultado que responda a las circunstancias inmediatas; los chinos se concentran en el cambio evolutivo. Los estadounidenses tienen una agenda de cuestiones prácticas 'viables'; los chinos establecen principios generales y analizan hacia dónde los conducirán. El pensamiento chino ha sido configurado en parte por el comunismo, pero incorpora cada vez más la tradicional sabiduría china; ninguna de estas dos cosas es intuitivamente familiar para los estadounidenses" (Kissinger 2016, 263-264).

21 Algo parecido ocurre con India, cuyo concepto de orden internacional es westfaliano, congruente con la idea del equilibrio de poder. El enfoque indio se contiene en los 'cinco principios de la coexistencia pacífica' (Pancha Shila): 1. Respeto mutuo por la integridad y la soberanía territorial de cada uno. 2. No agresión mutua. 3. No interferencia mutua en los asuntos internos de cada uno. 4. Igualdad y beneficio recíproco. 5. Coexistencia pacífica.

La tendencia se consolidó después de la PGM, con la creación de una superestructura global; la Sociedad de las Naciones (SDN), que combinaba elementos jerárquicos e igualitarios²². Ello, compatibilizaba los intereses de las grandes potencias, con su compromiso con el orden.

El ‘orden internacional liberal’ reforzó la idea de una superestructura jerarquizada; la Organización de Naciones Unidas (ONU). Mientras la igualdad era el principio rector de la Asamblea General, la jerarquía se manifestó en un Consejo de Seguridad integrado por grandes potencias con asientos permanentes y poder de veto. Además, el Consejo primaba sobre la Asamblea y se eliminó la unanimidad como condición para resolver ciertos temas, o para reformar la Carta de la ONU.

El multilateralismo institucional asambleario se expresó en organizaciones globales funcionales (FMI, BM, GATT, UNESCO, FAO), y organismos regionales de seguridad (OTAN, SEATO, ANZUS). Ello, planteó dos desafíos: (a) Políticamente, hubo que conciliar los propósitos globales de los organismos internacionales, con los particulares intereses nacionales, y; (b) Jurídicamente, en la medida que los organismos recurrieron a los tratados y convenciones no para imponer fines específicos y esenciales, sino como medio de gobierno, alteraron la esencia de estos instrumentos jurídicos.

La superestructura se consolidó durante el ‘momento occidental’. Fue un tiempo caracterizado por una combinación de poder y liderazgo occidental; instituciones cada vez más globales, iniciativas de integración y cooperación de alcance regional (NAFTA, UE, APEC, MERCOSUR), foros informales de discusión (G7, G20), procesos de apertura económica, y acuerdos y convenciones para impulsar y proteger valores y prioridades liberales (incluyendo derechos humanos y democracia). Hubo una creciente presión para actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos, a través de mecanismos e iniciativas, como la ‘responsabilidad de proteger’ y las “intervenciones humanitarias”, a costa de principios westfalianos.

La interpretación occidental del orden internacional supuso una ampliación competencial de la superestructura. Hasta 1990, la superestructura acompañó las decisiones de la estructura, actuando como caja de resonancia y foro de coordinación de acciones nacionales, particularmente, de las potencias occidentales. La superestructura sancionaba y ‘legitimaba’ las posiciones de las grandes potencias; ninguna decisión se generaba desde la superestructura; los organismos internacionales no imponían la guerra.

Durante el momento “occidental’, la superestructura extendió sus competencias, dialogando directamente con las administraciones técnicas de los Estados, con lo que se rompió la diferenciación entre las esferas interna y externa de la política. En Estados subdesarrollados y en elites culturalmente colonizadas, que Randall Schweller denomina ‘Estados incoherentes’ (Schweller 2004, p. 170), estos procesos fueron interpretados como cambios en la estructura del sistema internacional; sin embargo, en los Estados desarrollados y entre sus elites, el multilateralismo siguió siendo un instrumento más en la sempiterna lucha por el poder.

22 La Asamblea tenía carácter democrático y el Consejo un componente jerárquico; la membresía permanente de Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Alemania.

Además, la creciente complejidad de la superestructura ha favorecido la autonomización recíproca respecto de la estructura, lo que se ha expresado en:

- i. La estructura realizó acciones fuera de la cobertura superestructural; la intervención de la OTAN en Kosovo, o de Estados Unidos en Irak, han demostrado que el compromiso de las grandes potencias con la superestructura es limitado.
- ii. Este compromiso está perdiendo alcance universal. Estados Unidos, China, Rusia y otras potencias no están adhiriendo a regímenes internacionales globales. La superestructura ve limitada su pretensión de universalidad.
- iii. La superestructura enfrenta un desafío debido a las interpretaciones extensivas que introducen incertidumbre sobre el alcance de sus acciones. El papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), moderando formulaciones abusivas como la “jurisdicción penal universal”, ha permitido orientar a los Estados incoherentes, y enfrentar la agenda de burocracias intergubernamentales y de ONG que, una vez instaladas en la superestructura, buscan consolidar enclaves de poder en ámbitos específicos.
- iv. Ello, se ha visto reforzado por el creciente activismo de la superestructura que reivindica el ejercicio de competencias que van al encuentro de las perspectivas de la estructura. La CPI emitió órdenes de arresto contra Vladimir Putin, Benjamín Netanyahu y Yoav Gallant. En los últimos casos, ello, ha sido criticado por intelectuales y gobiernos occidentales; una declaración francesa aludió a que Netanyahu y otros afectados eran inmunes porque Israel no es miembro de la Corte, y ello sería “tomado en consideración si la CPI nos pidiera su arresto y entrega”²³. La orden de la CPI podría ser considerada un progreso del derecho internacional; la Corte no juzga la naturaleza de un régimen político, juzga actos y la ley es igual para todos. Sin embargo, puede ser leída también como una imposición burocrática sobre el principio del efecto relativo de los tratados. En todo caso, ilustra una deriva de deslegitimidad de las decisiones jurisdiccionales, contraria al esfuerzo de la CIJ.
- v. Desde una perspectiva sistémica, esta autonomización se inscribe en un fenómeno más amplio: la divergencia entre los propósitos universales de los organismos y foros multilaterales, y el particularismo intrínseco de los intereses nacionales, lleva a que males genéricos puedan derivar en beneficios particulares²⁴ y viceversa. Tratándose de Estados incoherentes, esta confusión deriva en errores, cuya raíz se origina en creer que el sistema internacional es una ‘comunidad internacional’; que el multilateralismo es algo más que un instrumento para proteger intereses nacionales y que, como una nueva versión del “becerro de oro”, el multilateralismo institucionalizado

23 El comunicado citó “la amistad histórica que une a Francia e Israel”, países que describió como “dos democracias comprometidas con el Estado de Derecho y el respeto por una justicia profesional e independiente” y concluyó indicando que “Francia tiene la intención de continuar trabajando en estrecha colaboración con el primer ministro Netanyahu y otras autoridades israelíes para lograr la paz y la seguridad para todos en Medio Oriente”.

24 El deshielo del Ártico, debido al cambio climático, podría beneficiar los puertos siberianos y perjudicar los puertos sudamericanos. Estos análisis particulares, son obnubilados por el peso de las consideraciones generales.

es “el alfa y el omega” de las iniciativas sectoriales que inciden en las políticas nacionales.

- vi. En numerosos Estados periféricos y ultraperiféricos, las elites gobernantes han postulado la supuesta ‘neutralidad’ de los organismos internacionales. Ello, omite considerar la relativa uniformidad de los funcionarios internacionales, la falta de transparencia en el nombramiento de estos funcionarios, y su uniformidad ideológica.
- vii. Como consecuencia de lo anterior, en los Estados periféricos y ultraperiféricos, la formación de generaciones universitarias en política exterior, ha privilegiado visiones que buscan explicar el escenario internacional, a partir de una concepción que elude interpretaciones realistas.

En ese sentido, la deriva ‘cuasi metafísica’ de algunas elites de Estados periféricos y ultraperiféricos, que consideran al multilateralismo como una religión y a los organismos internacionales como su profeta, constituyen una expresión de infantilismo. Vale la pena recordar a Sergio Onofre Jarpa²⁵, cuando afirmaba la “... necesidad de orientar nuestra política externa hacia objetivos concretos, que interesen a Chile, suprimiendo el verbalismo quimérico y las disquisiciones ideológicas que le restan hoy toda eficacia” (Jarpa 1973, p. 123).

El fin del ‘momento occidental’ plantea la interrogante respecto del futuro de la superestructura en momentos en que el orden internacional liberal es reemplazado por el ‘orden de la post-globalización’.

El realismo ultraperiférico advierte los paradigmas de cambio. “En el mundo de la geopolítica, el orden establecido y proclamado como universal por los países occidentales se encuentra en un punto de inflexión. Sus panaceas son globalmente comprendidas, pero no hay consenso sobre su aplicación; por cierto, conceptos como democracia, derechos humanos y derecho internacional reciben interpretaciones divergentes que las partes beligerantes invocan regularmente unas contra otras como gritos de batalla. Las reglas del sistema han sido promulgadas, pero, a falta de cumplimiento activo, han resultado ineficaces. La promesa de asociación y comunidad ha sido reemplazada en algunas regiones, o al menos acompañada, por una contundente puesta a prueba de los límites” (Kissinger 2016, p. 425).

Estados Unidos subordina la superestructura al interés nacional de cada país -ante todo, el interés estadounidense- en la creencia que un orden internacional basado en la suma de los intereses individuales participantes es más sólido que un huidizo interés común. Con Donald Trump, el multilateralismo institucional enfrenta el desafío de ser un instrumento para alcanzar objetivos definidos en función de intereses nacionales, en lugar de un fin en sí mismo. La pertenencia de los Estados a las organizaciones internacionales aparece como una cuestión condicionada; “si una organización internacional es eficaz y promueve los intereses estadounidenses, Estados Unidos debería apoyarla. Si una organización internacional es ineficaz o no apoya los intereses estadounidenses, Estados Unidos no debería apoyarla. Aquellas que sean efectivas aún requerirán una presión constante

25 Sergio Onofre Jarpa no fue un académico; sin embargo, ejecutó una PE en su condición de ministro del Interior y embajador en Naciones Unidas, Colombia y Argentina. Además, en una clase política y una comunidad académica donde el idealismo es la corriente mayoritaria, Sergio Onofre Jarpa destaca por su adscripción a los postulados realistas.

de los funcionarios estadounidenses para garantizar que sigan siendo efectivos. También se debe considerar seriamente la posibilidad de retirarse de las organizaciones que ya no tienen valor, que socavan silenciosamente los intereses u objetivos de los Estados Unidos, o que dependen desproporcionadamente de las contribuciones financieras de los Estados Unidos para sobrevivir” (Dans y Groves 2023, p. 191).

En consecuencia, las organizaciones internacionales deberían condicionar su acción a la promoción de los derechos humanos ‘reales’ y “al respeto a la soberanía sobre la base de las obligaciones internacionales vinculantes contenidas en los tratados que han sido ratificados constitucionalmente por el gobierno de los Estados Unidos. [Se] debe promover una interpretación estricta de las obligaciones de los tratados, basada en textos, que no considere los tratados de derechos humanos como ‘instrumentos vivos’ tanto dentro del Departamento de Estado como dentro de las organizaciones internacionales que reciben fondos de Estados Unidos, incluso haciendo del respeto por la soberanía y los derechos humanos auténticos una prueba de fuego de las decisiones de personal y los procesos electorales dentro de las organizaciones internacionales” (Dans y Groves 2023, p. 191-192).

Estados Unidos no abandonará el multilateralismo; sin embargo, se opondrá al modelo institucional asambleario, de expansión de competencias sustantivas de las organizaciones internacionales, y de desequilibrio que favorezcan órganos no representativos. En su lugar, privilegiará un esquema de respeto a las soberanías nacionales, de dirección por las grandes potencias y de una perspectiva que considera al multilateralismo como suma de los bilateralismos. Un regreso a un modelo westfaliano.

A su vez, China ha creado superestructuras de alcance suprarregional (la Organización de Cooperación de Shanghái, el Banco de Desarrollo de los BRICS+, la Ruta de la Seda) y, al mismo tiempo, invierte en la ONU, e incluye la defensa del sistema multilateral en su eje diplomático. China aspira a un orden internacional estable para fomentar su comercio y su crecimiento. Ello, no se opone a tratar de cambiar la ONU desde adentro, aprovechando el progresivo retiro de Estados Unidos. China busca volver a las reglas básicas establecidas en 1945, tratando de bloquear lo relativo a derechos humanos. Su objetivo es una superestructura que vuelva a su vocación original de regular el uso de la fuerza sobre la base del principio de no injerencia, entendido como una piedra angular. Ello, significa también, de parte de China un impulso hacia una superestructura orientada por el principio westfaliano²⁶.

3. Centro y periferias

Mientras la dualidad estructura-superestructura aborda una distinción jurídico-política, la distinción centro-periferia alude a la geo-historia.

La idea ‘centro-periferia’ tuvo sus orígenes en la economía; fue desarrollada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, mostrando la diferencia de ingresos de los *países centro* (industrializados), respecto de los *países periféricos* (exportado-

26 Rusia también practica una doble política asociándose a China y a los BRICS+, e impulsando una superestructura limitada por los principios westfalianos.

res de materias primas) –denominados desarrollados y subdesarrollados–, y el permanente deterioro en los términos de intercambio que alimentaba esta diferencia²⁷.

La teoría suponía una configuración económica mundial, en la que los *países centro* estaban en una posición de favor respecto de los *países periféricos*; la dualidad centro-periferia describía una dominación. El subdesarrollo no era una etapa temprana del desarrollo, sino una consecuencia del sistema capitalista.

El determinismo implícito en las teorías de la dependencia se reveló irreal. Las crisis del petróleo (1973 y 1978) y el ‘boom de las *commodities*’ (2000-2014), mostraron que la diferencia de precios entre materias primas y manufacturas no era inevitable. Las teorías de la dependencia omitieron considerar que, aunque la economía está determinada por la política, la inversa no es necesariamente verdadera.

Ello, es relevante, porque las teorías de la dependencia han devenido en mitos; un lugar común de la Academia, insiste en el apetito de las grandes potencias por los recursos naturales de los países subdesarrollados –pesadilla de las elites de estos países–. Esta idea es equivocada, pues se basa en una visión pre-moderna de la economía. Desde la revolución industrial, la economía dejó de ser un conjunto limitado e inamovible de bienes, convirtiéndose en una red de derechos sobre bienes materiales e inmateriales, basados en los pilares complementarios de la propiedad, y la libertad de precios. Con ello, las posibilidades de incrementar la riqueza se hicieron infinitas. Además, los Estados dejaron de ser los bloques estancos de la Edad Media, pasando a ser conjuntos integrados por grupos diversos, con intereses no siempre coincidentes (Arceo 2005).

Ello, explica que las dos crisis del petróleo (1973 y 1978) no desembocaran en conflictos bélicos, como no lo han hecho las crisis económicas del siglo XXI. Las guerras han estado asociadas a factores geopolíticos.

No obstante, las ideas de ‘centro’ y ‘periferias’ tienen pertinencia cuando asumen dimensiones políticas y sociales. Desde el siglo XV, ha existido un centro, donde se concentran las grandes potencias que han liderado los órdenes internacionales y varias periferias, que aluden a Estados organizados dentro de estos órdenes.

La historia permite concordar un ‘recorrido del desarrollo’, que no depende solo de políticas endógenas; comparando a Chile o Uruguay con Grecia o Portugal, se advierte que políticas adecuadas constituyen un prerrequisito para el desarrollo, pero no lo garantizan.

La geografía y la historia determinan el desarrollo. Geográficamente, en Europa occidental no hay ningún país subdesarrollado y, en América Latina, no hay ningún país desarrollado. Históricamente, los países desarrollados son de tres clases:

- (a) *Pioneros*: países donde se inició la revolución industrial y el capitalismo en el siglo XVIII: Gran Bretaña, Países Bajos, Francia y Alemania;

27 Este concepto sentó las bases de las ‘teorías de la dependencia’; el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL, con los trabajos de Prébisch y Osvaldo Sunkel (1975); la teoría de la dependencia *per se*, de André Gunder Frank (1967), Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969), y la teoría del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (1979).

- (b) *Herederos*: países creados por los pioneros, que recibieron su modelo de desarrollo en los siglos XVIII, XIX y XX: Estados Unidos, Canadá, Australia, y Nueva Zelanda;
- (c) *Invitados estratégicos*: países a los que los *pioneros* o los *herederos* consideraron necesario desarrollar por razones principalmente geopolíticas.

En la década de 1960-1980, Estados Unidos y la UE apoyaron el desarrollo de Grecia, España y Portugal, y en los años 1990, la UE apoyó a los países de Europa oriental. Asia confirma la inexistencia de un desarrollo endógeno; Estados Unidos apoyó el desarrollo de Japón, Taiwán y Corea del Sur principalmente para evitar el contagio comunista, e Israel se benefició del apoyo occidental, y de la inmigración calificada proveniente de Occidente. Los países desarrollados han sido pioneros, herederos o invitados.

El desarrollo resulta del encuentro entre una variable principal exógena (la oportunidad ofrecida por el mundo en términos geopolíticos y geoeconómicos), y una variable dependiente endógena (políticas adecuadas).

La historia tiene también una perspectiva relevante en relación con la evolución práctica de la idea del centro y de las periferias. Tratándose del centro, la aparición del primer orden de Westfalia estuvo acompañado de la afirmación de un país central España y posteriormente Francia; los órdenes posteriores vieron pasar el liderazgo a Gran Bretaña y a Estados Unidos. Desde el siglo XV, el centro estuvo radicado en un país occidental.

En este sentido, la tercera década del siglo XXI aparece como un punto de inflexión. Culminando un período marcado por el predominio de Occidente, el mundo se encamina hacia la preminencia de Asia.

Ello, sería una nueva transición hegemónica. “El concepto de transición hegemónica alude al cambio en el sistema internacional de las potencias rectoras. Lo utiliza Immanuel Wallerstein para analizar los cambios en el Sistema-Mundo y es bastante útil para indagar los cambios del sistema internacional vistos desde el servicio exterior chileno. La hegemonía es mucho más que lo militar, porque nace de las dimensiones del poder político, económico y el prestigio, envolviendo la implícita atribución de escribir las reglas para los demás como aseveraba el francés Raymond Aron” (Garay y Colletti 2022, p. 358).

Hay una competencia entre un poder decadente y otro emergente, que alude a la posibilidad que un conflicto en el cual la potencia declinante puede vencer y asegurar su primacía, o perder y ser reemplazada por la potencia ascendente. Graham Allison ofrece 16 ejemplos de transición hegemónica, entre los que destacan las competencias entre Países Bajos e Inglaterra (siglo XVII), Francia y Gran Bretaña (fines siglo XVII), Gran Bretaña y Francia (principios siglo XIX), Gran Bretaña y Estados Unidos (principios siglo XX), o Estados

Unidos y Unión Soviética (1991). En 12 casos, ello terminó en una guerra que afianzó al declinante o dio paso a una nueva hegemonía (Allison 2017)²⁸.

Desde el realismo ultraperiférico, esta construcción amerita comentarios: (a) La perspectiva espacio-temporal. El análisis de Allison es aplicable a partir de una visión *a posteriori*, alejada de la visión del actor político. Quienes lideran una potencia están involucrados en la acción y pueden solo estimar los posibles efectos de esta acción²⁹. (b) Asimismo, resulta difícil fijar el momento en que se produce la transición hegemónica, especialmente cuando se trata de una transición pacífica³⁰. (c) La complejidad de la transición hegemónica, entendida como un ‘proceso de procesos’. La transición no se resuelve linealmente, los actores políticos enfrentan situaciones que los involucran directamente o a través de otros actores. Por ejemplo, durante la competencia entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, las ‘guerras por procuración’ enfrentaron a Vietnam con Estados Unidos o a los rebeldes afganos con la Unión Soviética. En 1975, parte de la intelectualidad europea creía en la derrota estadounidense, y sabemos cómo se resolvió esa competencia.

Sobre esta base, basta considerar que estamos ante 4 procesos: (1) La transición demográfica de Occidente a Asia y África; (2) La transición económica, de Occidente a Asia; (3) La marginalización estadounidense, y (4) La transformación de China en una potencia global.

El otro aspecto se refiere a la multiplicidad de las periferias. Mientras que el pensamiento económico original creía en una dialéctica centro vs periferia; la realidad ha impuesto la pluralidad de periferias. Desde la economía, autores como Abel Gil y Carlota García han reconocido que el mundo se divide en centro, periferia, y semi-periferia.

Los países que dominan la política y la economía global constituyen el centro; los más débiles pertenecen a la periferia; los de la semi-periferia están dominados, pero también dominan. El centro está constituido por Estados ricos y desarrollados, con mayor capacidad militar, que suelen estar crecientemente integrados entre sí y con el mercado global. Los países de la periferia son menos industrializados y de allí fluyen materias primas y mano de obra barata. Los países de la semi-periferia juegan un papel intermedio: exportan al centro bienes procedentes de industrias deslocalizadas –herramientas, materiales, automóviles– y

28 “En el presente siglo se vuelve a configurar una ‘doble periferia’, en la que Estados periféricos que comparten un espacio geográfico quedan bajo la órbita de una potencia establecida y una potencia en ascenso. Esta es la primera vez que existe una multipolaridad de carácter global, de acuerdo con la cual los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas. Este hecho también hace que la dinámica internacional sea más ambigua y que el problema de los errores de cálculo sea más acuciante. Cabe destacar, en segundo lugar, que existe una marcada asimetría en la región y que el poder en ascenso se encuentra limitando —en el caso de Argentina— y frente a Chile a una distancia geográfica relativa menor que la que este país tiene con cualquier otro poder con los que tiene relación del planeta” (Battaleme 2016, p. 25).

29 La ‘paradoja del bosque’. Quien se encuentra en medio de un bosque, y recibe el impacto de algunos árboles, cree que el bosque se le ha venido encima; quien aprecia la zona desde la altura, sabe que el bosque sigue ahí.

30 ¿Cuándo ocurrió la transición entre Gran Bretaña y Estados Unidos? ¿fue la nota de septiembre de 1899?, ¿cuándo Estados Unidos apoyó al Reino Unido en la guerra bóer?, ¿cuándo el Foreign Office presentó el “memorandum Grew” sobre el riesgo alemán a Eduardo VII, en 1907?

exportan a la periferia bienes manufacturados. Económicamente, Estados Unidos, la UE o Japón serían el centro, Brasil o Sudáfrica la semi-periferia, y la generalidad de los Estados de Asia, África y América Latina, la periferia.

Al pasar a la política, esta división muestra sus limitaciones³¹. Por ello, el realismo ultraperiférico distingue un centro y varias periferias.

El centro, relativamente constante desde el siglo XIX, comprende Europa, Estados Unidos y Canadá en América, Japón y Corea en Asia y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. Junto a él hay varias periferias; algunas aluden a países que por su poder juegan un papel relevante y pueden aspirar a una parte de la hegemonía mundial, como Brasil en América; Rusia en Europa; China, India, Arabia Saudita e Irán en Asia y África del Sur y Nigeria en África. Esta categoría sería de los “aspirantes a la hegemonía”.

Una tercera categoría, la “periferia competitiva” señalará a países que pueden, actuando coaligadamente, contrapesar a los aspirantes a la hegemonía, o cooperar con ellos, como Argentina y Colombia en América; República del Congo, Etiopía, Egipto o Argelia en África; Vietnam, Malasia, Tailandia, y Azerbaiyán en Asia.

Una cuarta categoría alude a la ‘ultraperiferia’, países que, sin aspirar a hegemonías regionales, pueden operar simultáneamente en el tablero global y en los tableros regionales, con capacidad para entenderse con los países del centro y los de las periferias; Marruecos o Senegal en África, Chile, Guatemala, o Perú en América. Una cuarta categoría define a países cuyas capacidades son menores, como los Estados centroamericanos.

Esbozar la lista de todos los Estados para incorporarlos a algunas de estas categorías es hasta cierto punto inútil dado el dinamismo de la historia. 2024 representa un punto de inflexión determinado porque China ha asumido el papel de centro económico del mundo, desplazando a Estados Unidos.

Esta realidad ha impactado la doctrina realista; los intelectuales de centros de estudios de países del centro crearon el ‘realismo clásico’ y luego el ‘realismo neoclásico’; Carlos Escudé reflexionó, a partir del análisis de la política exterior argentina, sobre el ‘realismo periférico’ y, la condición de Chile, permite hablar de un ‘realismo ultraperiférico’.

Principios de una Política Exterior inspirada en el Realismo Ultraperiférico³²

1. Advertencia previa

Analizada la estructura del sistema corresponde estudiar la dinámica, cuyo concepto articulador está constituido por la ‘política exterior’(PE).

31 “Esto resulta fundamental en tanto en el presente siglo, con la presencia inédita de una multipolaridad de carácter global, se configura una “doble periferia”, en la que Estados periféricos que comparten un espacio geográfico quedan bajo la órbita de una potencia global y algún tipo de gran poder a nivel regional que también impone sus intereses, normativas y límites a la actuación de los más débiles. En este escenario, los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas” (Battaleme 2016, p. 25).

32 El análisis académico tiene que considerar los lineamientos generales de una política propuesta.

Esta PE se sitúa en el encuentro de las ideas de poder nacional, y de intereses nacionales y se orienta por el principio de la unidad de acción exterior del Estado, recogido en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados y del imperativo *pacta sunt servanda*. Es necesario recordar estas concepciones pues, luego de treinta años de predominio progresista en numerosas academias, gobiernos y corrientes políticas, han sido descartadas. Por ejemplo, en una aproximación funcionalista, la Cancillería chilena reemplazó las ideas de interés y poder nacional, que orientaron al Estado desde el siglo XIX, por ‘principios y prioridades de la política exterior’, introducidos a través de sucesivos programas de gobierno como ‘líneas de acción’, ‘objetivos prioritarios’, o ‘énfasis o ejes transversales de política exterior’, sin un debate transversal sobre su pertinencia.

Con ello, se rompió con la tradición de la ‘política de Estado’, reemplazada por una multiplicidad de políticas sectoriales, correspondientes a políticas de gobierno. Con ello, la elite política abandonó la idea según la cual la “... política externa es, en definitiva, la verdadera política de los pueblos. Es ella la única medida real, y no teórica o estadística, de la capacidad creadora y de voluntad de ser de las naciones...” (Jarpa 1973, p. 42), pues “es sabido que una nación tiene que elegir entre ser “sujeto” o ser “objeto” en la Historia” (Jarpa 1973, p. 44).

Excluidos de la comunidad de las relaciones internacionales, los conceptos de poder nacional e interés nacional han quedado relegados a la condición de nociones en la comunidad de defensa. Este extravío es un elemento no menor de nuestra presente crisis.

Por ello, es necesario partir afirmando que la acción del Estado en relación con el extranjero se expresa en su capacidad para relacionarse con los demás actores internacionales. Esta acción se concreta en la política exterior.

2. ¿Cómo se define la política exterior?

Para Papp, consiste en la formulación del conjunto de acciones que un Estado adopta para interactuar en el sistema internacional, dirigidas a obtener resultados en sus relaciones con otros actores estatales, intergubernamentales y no estatales (Papp 1994, p. 142). A su vez, Reynolds entiende que la PE puede ser definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional (Reynolds 1977, p. 46).

Medina entiende que la PE de un Estado, como parte de su política general, es la forma en que éste conduce sus relaciones con otros Estados (Medina 1973); Tomassini agrega que representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo (Tomassini 1990). Por último, Calduch la considera como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch 1993, p. 3).

De estas definiciones, se desprende que la PE es una unidad de análisis más pequeña que las relaciones internacionales, ya que se centra en la manera a través de la cual un actor específico –el Estado– interactúa con sus pares, y con otros actores internacionales. Ello, plantea dos interrogantes.

La primera, se refiere a si solo los Estados tienen política exterior, toda vez que todo el mundo quiere ser actor y que, conforme a varias doctrinas vigentes, los Estados tendrían una presencia marginal.

Sin embargo, la idea amplia es una interpretación errónea.

Es cierto que, cuando se crearon los órdenes internacionales, solo los ‘soberanos’ mantenían relaciones entre ellos, y entre ellos concluyeron los tratados internacionales clásicos como el de Westfalia (1648). También es efectivo que, con el tiempo, además de las iglesias y las empresas comerciales, han aparecido otros actores (parlamentos, internacionales de partidos políticos, organizaciones internacionales), y luego una miríada de ONG (la sociedad ‘civil’), medios de comunicación, federaciones deportivas, lobbies, redes, e incluso el mercado.³³

Sin embargo, ello no conlleva la marginación del Estado. Los Estados negocian, concluyen, se comprometen, firman y aplican. Ésta es la esencia misma de la diplomacia, y más aún de la guerra y la paz. A ello se dedican diplomáticos, expertos, asesores, ministros y jefes de Estado. Solo existe diplomacia entre Estados³⁴.

Es necesario considerar el conjunto de otros actores, antes, durante y después de la decisión política; sin embargo, depende de los Estados saber qué quieren a largo plazo y redescubrir el sentido de la estrategia. Los ‘otros’ actores, que no arbitran entre múltiples demandas y contradicciones, pueden concentrarse en un único objetivo, y perseguir obstinadamente sus objetivos específicos.

Por otra parte, el concepto de PE conlleva la idea de ‘libertad de maniobra internacional’ de los Estados, que revela el condicionamiento al que está sujeto el ejercicio de la soberanía.

Este principio se aplica hasta las superpotencias. Después de Vietnam, el consenso estadounidense eliminó el servicio militar obligatorio, limitando el despliegue militar en el extranjero³⁵. Si un gobierno estadounidense quisiera ocupar militarmente un país sudame-

33 Paralelamente, la producción del derecho internacional se ha acrecentado; “Más allá del principio del respeto a los compromisos asumidos en los tratados (*pacta sunt servanda*), y de los mecanismos de arbitraje establecidos desde el siglo XIX, existe una abundante producción teórica y jurídica en este sentido. Se han creado numerosas instituciones judiciales, tribunales, cortes de justicia, para encarnar este poder judicial con ambiciones supranacionales, seguros de su legitimidad, de sus derechos, precisamente, de su misión, y trabajan por ella con celo y convicción. Por supuesto, todo esto es muy occidental. Toda esta construcción proliferante –casi una religión– choca con un límite: no hay, ni habrá, una autoridad supranacional, un presidente mundial de los pueblos del mundo, que pueda hacer cumplir las decisiones de los jueces mundiales mediante su policía mundial. Solo funciona si los Estados y las potencias no estatales lo aceptan y se someten a él... Pero cuando un país (Estados Unidos, Rusia, China, Israel, Sudán) se niega a someterse a la Corte Internacional de Justicia o a la Corte Penal Internacional (CPI), los partidarios y promotores sinceros del derecho internacional solo pueden sentirse angustiados por su impotencia... ¿No dijo una vez François Mitterrand que el derecho internacional era un derecho vagabundo... (sin domicilio fijo)?” (Védrine 2025, p. 147-148).

34 La expresión ‘diplomacia parlamentaria’ es inapropiada y ‘diplomacia económica’ significa que los diplomáticos se ocupan de cuestiones económicas.

35 En la SGM, Estados Unidos movilizó entre once y dieciséis millones de soldados; en el siglo XXI tiene dificultades para desplegar un millón de efectivos en el extranjero.

ricano, tendría que imponer un reclutamiento masivo; para librar una guerra preventiva contra Rusia o China, tendría que restablecer el servicio militar obligatorio.

La autonomía externa de un Estado es directamente proporcional a una tiranía interna. Ello, ordena a los Estados en un orden jerárquico: ‘cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa, a partir del cual, la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir’. En 2011, Francia pudo intervenir en Libia sin imponer costos a sus ciudadanos, ese fue su límite; por ello, en 2022, tuvo que retirarse de Níger, Mali y Burkina Faso. Debido a su diferencia de poder con Estados Unidos, lo que Washington puede hacer en democracia, París solo podría realizarlo en dictadura.

Irán puede desarrollar un programa nuclear porque es una teocracia; Corea del Norte puede tener una bomba atómica, porque es un Estado totalitario. Para ampliar el margen de maniobra externo de un Estado es necesario invertir grandes recursos humanos y materiales; cuanto más pobre sea un país, menor será ese margen de maniobra, a no ser que el Estado someta a su población a grados crecientes de autoritarismo.

3. Principios de una política exterior basada en el realismo ultraperiférico.

El realismo ultraperiférico comparte la mayor parte de las premisas del programa realista; por ende, lo que determina las bases de una política exterior inspirada en el realismo ultraperiférico considera a los siguientes postulados:

3.1 Metodológicamente, la política exterior de un Estado ultraperiférico pone el acento en la historia, la geografía y la demografía

“A medida que las crisis futuras lleguen en oleadas, nuestros líderes se darán cuenta de que el mundo no es moderno ni postmoderno, sino simplemente una continuación del antiguo: un mundo que, a pesar de sus tecnologías, los mejores filósofos chinos, griegos y romanos habrían podido comprender” (Kaplan, 2002, p. 44-45).

Las distintas corrientes del realismo han sido criticadas –por intelectuales liberales, constructivistas e idealistas periféricos– por una supuesta ‘falta de fe’ en la naturaleza humana y de una ‘ética deficiente’ en sus planteamientos. Sin embargo, el programa realista no aborda directamente esta cuestión; lo que ocurre es que los realistas buscan en el pasado las herramientas conceptuales para entender el presente. Su obsesión historicista no supone una evaluación ética, sino un método de trabajo³⁶. Se debe recurrir a la historia, reconociendo que, como lo han observado los especialistas, aunque las situaciones no se repiten, siempre hay acontecimientos pasados parecidos.

El realismo ultraperiférico comparte esta metodología; aunque puede ser reinterpretado, el pasado no puede ser modificado. Con la misma aspiración, el realismo ultraperiférico incorpora la geografía y la demografía.

36 “... la mera adaptación a los objetivos políticos de la superpotencia en la región (con excepción de las situaciones en las que estén en juego los “intereses materiales”), “habría conducido históricamente a acompañar a la CIA y a Castillo Armas en Guatemala en el 54, a Kissinger en Chile luego del triunfo electoral de la Unidad Popular y a Reagan y los contras en América Central en la década del 80. (Rubbi y Battaleme 2022, 256-257).

La geografía advierte en primer lugar que, “pese a que los humanos se han valido de sus astucias geográficas para reducir las distancias entre ellos, ya sea a través de medios de transporte y de comunicación cada vez más eficaces o concentrando el máximo de actividades en un espacio mínimo (esto es, la ciudad), toda sociedad tiene una sociedad cercana y otra lejana. Lo que les ocurre a sus vecinos repercute en ella; los efectos son inversos, pero igual de importantes, según lleven a la paz o a la guerra, según la frontera se abra o se cierre. Siempre formamos parte de la historia de nuestros vecinos... La intensidad de las interrelaciones y el grado de conexión entre las sociedades pone de manifiesto su dinámica (Grataloup 2025, p. 4-5). Además, pese a la globalización, el mundo sigue dividido en regiones, que corresponden a las órbitas de órdenes internacionales regionales, involucrando la existencia de una especie de principio de ‘subsidiariedad’, en cuya virtud los espacios regionales son los naturalmente primeros llamados a resolver los conflictos surgidos en su seno.

La demografía alude a tendencias permanentes que, como corrientes subterráneas, condicionan los desarrollos nacionales. Por ejemplo, la tasa de natalidad permite advertir la capacidad social para la actividad nacional.

El realismo clásico consideraba la demografía y la geografía como constantes; este enfoque cambió a raíz del desarrollo científico y tecnológico.

3.2 La política exterior se realiza fundamentalmente entre Estados, que son los principales actores de las relaciones internacionales

El realismo ultraperiférico no niega la existencia de distintos actores internacionales, sin embargo, los Estados fijan el escenario en que se desenvuelve la vida internacional, determinan los principales elementos de las relaciones internacionales, y condicionan el comportamiento de los restantes actores.

En este sentido, el multilateralismo es concebible como un conjunto de arreglos transitorios para alcanzar propósitos colectivos que satisfacen intereses temporales. Por ello, el realismo ultraperiférico asigna a las instituciones internacionales un carácter superestructural; son medios para cumplir fines relacionados con la cooperación y la resolución de controversias surgidas en la estructura del sistema; “hay espacio para una considerable proliferación de instituciones internacionales, pero pocas posibilidades para la adquisición acumulativa de alguna autoridad por parte de estas instituciones... Permanecerán como mecanismos para poner en efecto, o solamente apoyar públicamente, propósitos que han sido alcanzados y puestos en práctica por aquellos Estados que disponen de los recursos necesarios para alcanzarlos... son un ritual público designado a legitimar medidas determinadas en privado” (Cox 1992, p. 503).

Aunque algunos autores han creído ver en el ‘momento occidental’ un debilitamiento de los Estados, “la globalización no ha disminuido el sentido de nacionalidad en la gente. Bajo su impacto, las naciones se han convertido en los receptáculos primarios y preferidos de la confianza de los ciudadanos, y el medio indispensable para comprender y disfrutar las nuevas condiciones de nuestro mundo” (Scruton 2014, p. 102).

3.3 Sin embargo, y siguiendo al realismo periférico, el realismo ultraperiférico abandona la indiferencia del realismo ante el sistema político, y se orienta hacia una perspectiva que considera al régimen democrático como un elemento fundamental de política exterior, con una aproximación ciudadano-céntrica³⁷

Esta preferencia es consecuencia de la proto-jerarquía del orden internacional y del carácter relativo del margen de maniobra de cada Estado. Los “objetivos que, desde un punto de vista formal, son *legítimos* para la política exterior de un Estado democrático, son más *restringidos* que los de un Estado que se asume abiertamente como autoritario [...] hay ciertas políticas exteriores que un Estado democrático y empobrecido simplemente *no debe adoptar*, porque son costosas para su gente, mientras que un Estado que se asume como autoritario puede asumirlas sin contradecirse” (Lorenzini 2022, p. 290). El régimen democrático, actuando racionalmente -evitando costos innecesarios- funciona como un mecanismo de control.

El régimen democrático solo tiene sentido en un marco nacional; “la soberanía nacional es una precondition de la democracia. Y una democracia nacional implica el derecho a determinar quien reside dentro de las fronteras nacionales, quien controla el patrimonio de la nación y quien está facultado para gozar de las ventajas de la ciudadanía. Presupone un “nosotros” a partir del cual comienza nuestro poder negociador y a cuyos intereses sirve esa negociación” (Scruton 2014, p. 101). Además, gracias al principio de responsabilidad, la democracia es una garantía de transparencia (se conoce el origen de las decisiones) que solo pueden dar los Estados. El régimen democrático otorga certeza al sistema internacional.

La perspectiva ciudadano-céntrica es reforzada por el principio de ‘servicialidad del Estado’.

3.4 Para el realismo ultraperiférico, los Estados desarrollan su política exterior en un ambiente de proto-jerarquía

El realismo creía que el mundo de Estados soberanos es anárquico. Sin embargo, no existe consenso sobre el alcance de la anarquía. El realismo ultraperiférico abandona la lógica de la anarquía, inclinándose por una proto-jerarquía. La Carta de Naciones Unidas distingue entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho a veto, y el resto de los Estados. Ello, permite concluir que entre estos países hay una anarquía, pero existe una jerarquía respecto de los restantes Estados.

Escudé va más allá y propone un ordenamiento de Estados fundado en la proto-jerarquía. Unos pocos tienen suficiente poder como para contribuir al establecimiento de las reglas de juego, mientras la mayoría es obligada a comportarse según esas normas. Existe una tercera categoría: los Estados que, sin poder establecer esas reglas, se rebelan contra ellas, pagando costes que revierten sobre sus habitantes. En el orden internacional, interactúan tres tipos de Estados: 1. Los forjadores de normas, 2. Los tomadores de normas, y 3. Los rebeldes.

37 Escudé indicó que su teoría era “inseparable de un modelo esencialmente democrático-contractualista de nación, que privilegia la defensa de los derechos individuales como la única razón de ser del Estado” (Escudé 1992, p. 19).

Esta concepción de la estructura del sistema interestatal diverge del realismo clásico; no es una ‘anarquía’, sino una proto-jerarquía. Los Estados débiles que desafían el orden internacional imponen a sus sociedades cargas personales y patrimoniales que aumentan hasta el infinito.

Por el contrario, quienes aceptan las reglas y se benefician del apoyo de las grandes potencias (Alemania, Japón) pueden defender sus intereses comerciales, transformándose en potencias económicas, con capacidad para convertirse en potencias militares.

Este es el camino del éxito para la mayoría de los Estados; existen excepciones, como China e India, que poseen ventajas demográficas y geoestratégicas, y por ello cuentan con un mayor margen de maniobra para desafiar a las grandes potencias. Sin embargo: (a) Para la generalidad de los Estados el camino al éxito, que disminuye los costos de las ciudadanías, pasa por el respeto de las normas, y; (b) Históricamente, ni China ni India han optado por la rebeldía.

3.5 Conforme al realismo ultraperiférico, el interés nacional, entendido en términos de seguridad y desarrollo, guía la política exterior del Estado

El ‘interés nacional’ es el concepto ordenador del actuar del Estado en el sistema internacional. Los Estados actúan persiguiendo sus intereses nacionales, tal como cada uno de ellos lo percibe. Sin embargo, no hay claridad en la definición sustantiva del término.

El realismo buscó superar la indefinición, definiendo al interés nacional en función del poder. “El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto del interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón –en trance de comprender la política internacional– y los hechos que reclaman comprensión” (Morgenthau 1986, p. 13)³⁸. Esta visión, inspirada en las grandes potencias, se desprende de dos premisas: la naturaleza del sistema internacional, y la relación conflictiva entre Estados.

Los intelectuales idealistas han criticado esta perspectiva, señalando que los Estados pequeños y medianos no determinan su PE en términos de poder, ni tienen preocupaciones de seguridad. Sin embargo, si la PE es el instrumento a través del cual el Estado interactúa en un ambiente incierto, el poder y la seguridad son relevantes para los países periféricos, que enfrentan mayores amenazas que las grandes potencias.

Por ello, aunque el realismo ultraperiférico reconoce que, tratándose de estos países, el desarrollo económico es fundamental³⁹, no es lo que guía las acciones estatales. La acumulación de poder para proveerse de seguridad sigue siendo una preocupación estatal, en tanto las lógicas de inseguridad del sistema internacional siguen operando. Un Estado ultraperiférico puede enfrentar diversos tipos de amenazas: 1) una amenaza interna que obligue a su titular a recurrir a una potencia, o a otro socio; 2) una disputa directa con otro

38 “Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuales sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato” (Morgenthau 1986, p. 41).

39 “Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales. La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa” (Laporte 2022, p. 204).

actor periférico cercano; 3) desafiar abiertamente las reglas de orden establecidas para cambiar el *statu quo*; 4) la voluntad de una gran potencia, y; 5) una competencia geopolítica entre grandes poderes.

Dependiendo de la amenaza, el Estado ultraperiférico puede recurrir a políticas de control de daño, o de incremento de poder. Las primeras enfrentan a una gran potencia en un conflicto asimétrico; suponen estrategias de sub-equilibrio (acomodamiento, plegamiento) o de enfrentamiento selectivo (área en cuestión o temas puntuales) para favorecer la retención de poder. Las segundas, frente a actores simétricos, aumentan los márgenes de resistencias a determinadas políticas, o aceptan ciertos *statu quo*.

Un país ultraperiférico enfrenta un mayor número de amenazas que una potencia, ya que su fuente proviene de la jerarquía y de la anarquía, estando obligado a lidiar sin los recursos de las grandes potencias.

Por ello, el realismo ultraperiférico prefiere una definición por aglomeración, en cuya virtud el 'interés nacional' corresponde a la expresión colectiva de una realidad personal.

Los intereses son las tendencias vehementes que buscan satisfacer necesidades y aspiraciones humanas. Durante su vida, el ser humano debe satisfacer necesidades de diversa índole, actuando motivado por los intereses que estas generan. Como todos somos iguales, todos tenemos una similar escala de intereses, que parte por satisfacer las necesidades básicas (biológicas), y continúa con las necesidades de protección y seguridad y las necesidades 'sociales', como la pertenencia, la estima, la realización y la satisfacción espiritual.

Los grupos sociales también tienen intereses comunes, cuya consecución beneficia al sistema social, favoreciendo a quienes integran cada comunidad. Al igual que los intereses individuales, estos intereses grupales se jerarquizan desde el nivel básico -supervivencia y protección del grupo-, hasta la interrelación con otros grupos sociales.

Sobre esta base, el 'interés nacional' se constituye cuando los intereses comunes son compartidos por la población de un Estado. De ello, se desprende que:

- (a) En la medida que estos 'intereses nacionales' se satisfacen, los individuos alcanzan un mayor bien individual. Se alcanza un mayor grado de bienestar general cuanto más plenamente se logra el 'interés nacional', identificado con el 'bien común', que es la condición necesaria para avanzar hacia una igualdad de oportunidades, y asegurar el disfrute de los bienes que integran el poder nacional.
- (b) Los intereses nacionales son permanentes. Los Estados tienen intereses y objetivos que trascienden al gobierno de turno. La autoridad política puede interpretar o articular estos intereses mediante los 'Objetivos Nacionales'; metas temporales que traducen el interés permanente. La esencia de los intereses se mantiene intacta, la forma de expresarlos cambia.

Una situación relevante son los intentos de vestir políticas internacionalistas, como intereses nacionales permanentes. Se trata de esfuerzos que buscan imponer una doctrina de armonía de intereses entre las naciones –predominio de la ética sobre la política– que ha sido descartado por la academia realista, y por la práctica de las potencias mayores y de los Estados menores con claridad sobre sus intereses. “Lo

que importa es que esos principios supuestamente absolutos y universales no eran para nada principios, sino reflejos inconscientes de la política nacional basados en una interpretación particular del interés nacional en un momento determinado... La bancarrota del utopismo no reside en que no viva de acuerdo con sus principios, sino en la revelación de su incapacidad para proporcionar ningún patrón absoluto y desinteresado para la dirección de los asuntos internacionales” (Carr 2004, p. 134-135).

- (c) Para concretar los intereses nacionales se debe identificar la ubicación geográfica con sus implicancias, el tamaño del país y de su población, sus capacidades económicas y militares, sus dependencias y su prestigio internacional. La historia, la geografía y la demografía presentan los desafíos y las oportunidades que se abren a los Estados y las necesidades que se deben satisfacer.
- (d) Sobre esta base, los intereses nacionales se refieren a:
- I. *La consolidación de la soberanía sobre el territorio nacional*: Al Estado le interesa consolidar la soberanía sobre su territorio y la mantención de su integridad, tanto en el sentido de no perder parte de éste, como en el sentido que las instituciones estatales y privadas nacionales puedan operar plenamente en toda su extensión. En términos de control institucional, efectividad legal y provisión de servicios, el Estado debe tener una presencia absoluta⁴⁰.
 - II. *Protección de la población*: Al Estado le interesa proteger a toda la población que lo compone. Esto incluye tanto a todos quienes habitan el territorio nacional, sin perjuicio de su nacionalidad, como a los nacionales que se encuentran fuera del país. En este sentido, el Estado debe reforzar la nacionalidad e identidad de estos grupos humanos, asegurando su asimilación y permanencia⁴¹.
 - III. *Búsqueda del bien común*: Al Estado le interesa alcanzar el mayor grado de bienestar para todos los miembros de su población, independiente de las preferencias políticas y socioeconómicas particulares.
 - IV. *Desarrollo económico sustentable*: Esta es una dimensión particular del bien común; al Estado le interesa propiciar la mejora constante de la situación económica de la Nación, en cuanto a crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible. Ello, con el fin de garantizar el máximo desenvolvimiento posible de su población.

El realismo ultraperiférico –siguiendo al realismo periférico– asigna al desarrollo económico un valor relevante al convertirlo en una prioridad principal de la PE del Estado ultraperiférico; “[e]n una democracia liberal, la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos, facilitando el desarrollo socio-económico” lo que explica que el desarrollo sea “la definición

40 Un ejemplo de esta ausencia se puede advertir en las zonas fronterizas. En Futaleufú, la salud pública chilena no ha podido asegurar que las chilenas puedan parir en Chile, debiendo trasladarse a Esquel (Argentina). Con ello, parte de la población de Futaleufú será, a futuro, argentina.

41 El reemplazo de la vieja Nación, formada en torno a la comunidad de origen mestiza, por una Nación con un importante componente migratorio plantea el papel de la educación.

misma del interés nacional, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo, sin amenazas externas creíbles” (Lorenzini 2022, p. 291).

Ello, importa para la democracia; el desarrollo económico tiene también relevancia desde el poder. A mayor prosperidad mayor disponibilidad financiera para destinar mayores recursos en políticas de poder.

- V. *Posicionamiento en el escenario internacional*: Al Estado ultraperiférico le interesa afianzar su posición en el escenario internacional, especialmente en el ámbito comercial y de la cooperación internacional.

3.6 Para satisfacer el interés nacional, el Estado ultraperiférico aplica el poder nacional

El ‘poder nacional’ aparece también como la expresión colectiva de una realidad individual. El poder humano es la utilización consciente de las capacidades personales –físicas e intelectuales– para producir efectos o resultados en la naturaleza, o en la realidad social. Se genera en la conjunción de las dos dimensiones básicas del ser, la biológica y la psicológica, y está condicionada por límites absolutos derivados de la condición humana y por la historia; actividades antes imposibles, se pueden realizar en tiempos posteriores.

El poder se ejerce conscientemente, lo que diferencia los actos voluntarios de los mecánicos, y a los actos humanos de los de otros seres vivos. Gracias a la consciencia, los humanos pueden controlar sus actos, aprender conductas e influir en el entorno natural. Asimismo, pueden acumular sus poderes individuales.

Sobre esta base, el poder nacional aparece como la suma de las energías, capacidades y recursos de todo orden, que la Nación posee y organiza para alcanzar los fines de seguridad y defensa nacional, desarrollo económico y convivencia ciudadana y se expresa en elementos de orden político, económico, social y militar. De ello se desprende que:

- (a) Se trata de un poder directa y fundamentalmente ejercido por grupos sociales autónomos o soberanos, hacia otros grupos. La autonomía que ostenta una sociedad hacia el exterior existe desde el momento en que puede ejercer directamente un poder social, en alguna parcela de las relaciones internacionales.
- (b) Para el realismo ultraperiférico el poder es considerado desde una perspectiva estatal, comprendiendo las energías, capacidades y recursos del Estado. Alberto Alesina y Enrico Spolaore teorizaron sobre el tamaño, y el poder del Estado (Alesina y Spolaore 1997), aludiendo a tres factores.

El primero es la economía. Los grandes Estados –que favorecen las economías de escala– son más eficientes a la hora de producir. Mientras más grande sea el Estado, mayor es su mercado, su mano de obra, su capital y su tecnología. El segundo es la seguridad; cuanto más grande es un Estado, mayores sus fuerzas armadas y su capacidad defensiva. Económica y militarmente, la escala crea condiciones de oportunidad.

Sin embargo, existe un tercer aspecto: la ‘heterogeneidad de las preferencias’, las diferencias internas de la Nación. Cuanto más grande es un Estado más idiomas se hablan, más religiones se profesan, más intereses compiten, y más diferentes son su centro y su periferia; una unidad política grande es más heterogénea que una peque-

ña. Esta heterogeneidad puede afectar su existencia; históricamente, la mayor parte de los imperios se disolvió por su sobreexpansión debido a la diversidad implícita. De allí, los separatismos.

El tamaño óptimo de un país surge de una solución de compromiso; un país grande puede distribuir el costo de los bienes públicos entre muchos contribuyentes, pero es también probable que tenga una población diversa, más difícil de satisfacer.

- (c) Desde una perspectiva dinámica, el poder debe ser considerado como la capacidad de influir en el accionar de otros Estados. La influencia internacional de un Estado no depende únicamente de su dotación de poder; también debe considerarse: i. su voluntad de utilizar dicho poder, ii. la percepción que los otros Estados tengan de esa voluntad de utilizar dicho poder, y, iii. su influencia efectiva sobre el otro estado. Esta es una de las esencias de la política exterior.
- (d) Se trata de un poder descentralizado y jerarquizado. El sistema internacional carece de centros unificados para ejercitar el poder, y esta complejidad dificulta la adopción de pautas universales de comportamiento.
- (e) Se trata de un poder inestable, lo que se manifiesta en la dificultad de mantener inalteradas las relaciones de poder a lo largo del tiempo.

La inestabilidad es consecuencia de la descentralización del poder y de la pluralidad de actores; toda alteración significativa de las relaciones internas termina por afectar sus actos internacionales, y con ello, la estabilidad de las relaciones internacionales en las que participan. Esta inestabilidad es atenuada pues el poder nacional se asienta en la convergencia de las capacidades fácticas con la legitimidad, configurando la *autorictas* que diferencia el poder nacional del de otras agrupaciones sociales.

- (f) Desde una perspectiva sistémica, la acumulación del poder por el poder no tiene sentido. Por una parte, el poder tiene el propósito de salvaguardar el interés nacional; por la otra, históricamente la concentración excesiva del poder ha sido una vía abierta al conflicto bélico.

3.7 Para el realismo ultraperiférico, la política exterior debe ser racional

Tradicionalmente, el realismo ha considerado la racionalidad de la PE vinculada al concepto de balanza o equilibrio de poder, inscrita en una perspectiva de 'realpolitik'; cuyos elementos corresponderían a: (1) Un objetivo: satisfacer el interés de seguridad del Estado; (b) La competencia entre Estados determina las necesidades; (c) Los cálculos basados en estas necesidades permiten descubrir las políticas que servirán los intereses (Waltz 1979, p. 117).

La balanza de poder es una teoría de política internacional. Para asegurar su supervivencia, los Estados tienden a comportarse buscando 'equilibrar' a las unidades más poderosas. "Si los Estados desearan maximizar su poder, deberían aliarse al más poderoso; sin embargo, en ese caso no observaremos la formación de equilibrios, sino la emergencia de hegemonías. Esto no se produce por equilibrios o azar, es el comportamiento inducido por el sistema... cuando tienen posibilidad de elegir, los Estados secundarios se inclinan hacia el lado más débil, ya que es el lado más poderoso el que los amenaza. En el lado débil son más

apreciados y están más seguros, siempre en el supuesto que la coalición a la que se unen, logre suficiente poder defensivo o disuasorio para impedir que los adversarios ataquen” (Waltz 1979, p. 126-127).

Esta argumentación ha sido cuestionada.

Escudé abordó el equilibrio de poder sobre la base de una ecuación de costos y beneficios, que incorpora distintos tipos de costos: “los beneficios materiales de la confrontación deben ser mayores que los costos previsibles + ponderación del costo de la generación de percepciones negativas + riesgos de costos eventuales” (Lorenzini 2022, p. 292).

Los costos eventuales pueden surgir en una coyuntura de ‘emergencia internacional’ y son impuestos por los grandes poderes en situaciones atípicas, en las que tienen que escoger a quién les conviene más asignar beneficios en función de la ‘memoria histórica’ y de la ‘continuidad’ de la PE del Estado ultraperiférico. Una confrontación entre una gran potencia y un Estado ultraperiférico puede no suponer costos inmediatos para este último; sin embargo, la ‘factura’ puede ser cobrada en el futuro. Ello, enfatiza la importancia de la prudencia y la moderación de una PE que incorpora la variable ‘memoria histórica’ de las grandes potencias, que afecta la reputación o la credibilidad de los gobiernos ultraperiféricos.

La ausencia de confrontación con las grandes potencias no se convierte automáticamente en beneficio tangible para un estado ultraperiférico. ¿Por qué no confrontar?, la respuesta es que, aunque no existan garantías sobre los beneficios, el hecho de evitar los costos constituye un activo en sí mismo. La PE asume el rol ‘de control de daños’ y de apoyo al desarrollo económico.

El realismo ultraperiférico va más allá; en la medida que el desarrollo depende de una variable exógena, el objetivo no es solo negativo (no confrontar), sino positivo (buscar que las grandes potencias acuerden invitar al Estado ultraperiférico a desarrollarse).

Desde el realismo neoclásico, Randall Schweller ha criticado la ineluctabilidad del equilibrio de poder, apuntando a la recurrencia de situaciones en las que los países amenazados no han reconocido un peligro presente, no han reaccionado ante él, o han respondido de manera insuficiente. Este comportamiento, llamado ‘sub-equilibrio’ o ‘infrarreacción’, es contrario a la predicción de la balanza o del equilibrio de poder (Schweller 2004).

Remontándose a los siglos XIX -XX, Schweller recuerda que solo Gran Bretaña, mantuvo un constante equilibrio contra la Francia napoleónica. Posteriormente, Gran Bretaña observó pasivamente la guerra civil estadounidense, y las guerras de unificación alemana. La balanza de poder que condujo a la PGM fue posibilitada no por la búsqueda franco-rusa de equilibrio, sino por decisión alemana. Durante la década de 1930, las potencias europeas optaron por estrategias de subequilibrio ante la Alemania nazi.

Una similar renuencia a enfrentar los desequilibrios de poder ha caracterizado las relaciones interestatales, desde 1945. “Las alianzas, una característica tan común del panorama diplomático europeo desde el siglo XVII, son notables por su ausencia en la mayoría de las áreas del Tercer Mundo. Lo mismo ocurre con el equilibrio de poder” (Holsti 1998, p. 106). Treinta años después del fin de la bipolaridad no ha surgido ningún competidor para

contrapesar a los Estados Unidos. Contrariamente a las predicciones realistas, la unipolaridad no ha provocado alarma.

Siguiendo a Schweller, el problema es suponer que los Estados son actores coherentes. Las predicciones realistas son precisas, solo en la medida que el proceso de formulación de políticas y las relaciones entre el Estado y la sociedad se acerca a los parámetros del Estado como actor unitario. Por el contrario, cuando los Estados sufren divisiones en la élite y la sociedad, es menos probable que se comporten de acuerdo con las predicciones del equilibrio de poder (Schweller 2004).

En este sentido, el realismo ultraperiférico comparte la visión que la ‘racionalidad’ del Estado se relaciona con la perspectiva de la ‘institucionalidad’ de la política exterior, que se verá más adelante.

3.8 La política exterior del Estado democrático debe ser institucional

El realismo ha sido renuente a intervenir en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, limitándose a suposiciones sobre la ‘unidad’, la ‘coherencia’ y la ‘racionalidad’ del Estado. Ello, supone afirmar que la búsqueda del equilibrio correspondería a un impulso permanente de los Estados.

Sin embargo, desde la perspectiva de los responsables de las políticas, estos comportamientos, que conllevan costos y riesgos, surgen de un proceso político y como tal, son producto de la competencia y la construcción de consensos internos entre élites con diferentes ideas sobre el mundo, sobre los objetivos y desafíos del Estado, y sobre los medios para alcanzar esos propósitos.

Solo excepcionalmente, los líderes adoptan una política teniendo únicamente en consideración imperativos estructurales. Los Estados responden a las amenazas y las oportunidades de manera determinada por consideraciones internas y externas de las élites políticas, que deben llegar a un consenso en un proceso político a menudo descentralizado y competitivo. El realismo neoclásico y el realismo periférico han incursionado en estas materias.

El realismo neoclásico advierte que la forma en que los Estados responden a cambios del entorno externo depende de las preferencias de los actores políticos y sociales relevantes del Estado, y de las características estructurales de cada sociedad y de cada gobierno. Como la probabilidad que un Estado actúe depende de las preferencias de las élites políticas y sociales, ante cambios relevantes en el poder relativo, los actores internos pueden estar influenciados por preocupaciones internas más que internacionales o los posibles riesgos políticos y costos internos de una actuación pueden parecer excesivos. El primer caso alude a la ‘voluntad’ de los actores; el segundo a la ‘capacidad’ para actuar.

Todo ello, enfatiza el argumento que el arte de gobernar no opera solo en función de los riesgos y oportunidades geoestratégicos del entorno sistémico, sino que también es consecuencia de (1) las preferencias y percepciones de las élites sobre el entorno externo, (2) qué preferencias y percepciones de las élites ‘importan’ en el proceso de formulación de políticas, (3) los riesgos políticos internos asociados con ciertas opciones de política exterior, y (4) la propensión de las élites nacionales a asumir riesgos. Una vez que se han

establecido estos factores a nivel de unidad, se los puede tratar como insumos (estrategias y preferencias estatales) a nivel sistémico para explicar cómo interactúan las causas a nivel de cada unidad y de la estructura.

En este sentido, se proponen cuatro variables para explicar las diferencias de las respuestas estatales a las amenazas: el consenso de la élite, la vulnerabilidad del gobierno, la cohesión social, y la cohesión de la élite. El consenso y la cohesión de la élite afectan la voluntad del Estado para actuar, mientras que la vulnerabilidad del gobierno o régimen y la cohesión social influyen en su capacidad para hacerlo. La combinación de estas cuatro variables permite distinguir entre ‘Estados coherentes’ y ‘Estados incoherentes’.

A diferencia de la teoría estándar del equilibrio de poder, formulada por los realistas estructurales, el realismo neoclásico adhiere a una cadena causal que considera los ajustes políticos debido a los cambios internos. En el caso de los Estados coherentes, esta sería:

Cambios en el poder relativo>> consenso de la élite sobre la naturaleza de la amenaza y del grado de cohesión de la élite>> obstáculos de movilización en función de la vulnerabilidad del régimen y de la cohesión social>> continuidad o cambio de la política exterior (equilibrio, adhesión a la política, apaciguamiento, medidas a medias, etc.).

En el caso de los Estados incoherentes, el esquema causal que conduce al sub-equilibrio puede ser similar al anterior, pero la secuencia lógica es la siguiente:

Aparición de una amenaza externa>> fragmentación social>> vulnerabilidad del gobierno o régimen>> fragmentación de la élite>> desacuerdo en la élite sobre cómo responder a la amenaza, o consenso de la élite para no equilibrar>> subequilibrio.

A su vez, el realismo periférico critica la *falacia antropomórfica*, que consiste en asignar al Estado sentimientos y valores solo válidos para los individuos. Sintéticamente, la falacia antropomórfica expresa la concepción de un ‘ser nacional’, sustentada en un modelo autoritario, que reconoce al Estado prerrogativas que excedían las características de un régimen democrático y servicial; “... la falacia antropomórfica se basa en un modelo de nación que es la antítesis de la democracia que se intenta construir” (Lorenzini 2022, p. 291).

Además, “el autor [Escudé] analiza el peso de las elites a lo largo de su obra y sintetiza que la mencionada falacia antropomórfica genera que el peso del costo de una tal política recaerá principalmente sobre el pobre, el beneficio simbólico es gozado principalmente por la elite” (Laporte, 2022, p. 189).

El realismo ultraperiférico, adopta estas dos visiones estableciendo que la falacia antropomórfica es también una crítica a la ‘personalización’ de la política exterior, frente a la ‘institucionalización’ de las otras políticas nacionales. En la mayoría de los Estados, las políticas exteriores pertenecen al ‘dominio reservado’ del Jefe del Estado o de Gobierno⁴². En este sentido, un error común es personalizar las relaciones internacionales, cuando los sentimientos del Jefe del Estado, en tanto persona natural, prevalecen sobre los intereses nacionales.

Otro aspecto, derivado de la marginalidad parlamentaria en política exterior, se refiere a la tentación de recurrir a la política exterior para forzar cambios políticos, sociales y

42 En Chile, los artículos 32 N°8 y 15 y 54 N°1 de la Constitución Política de la República.

culturales, eludiendo los debates sociales internos, y favoreciendo la ‘infantilización’ social. Un ejemplo, es la pena de muerte: en los países desarrollados la discusión sobre su pertinencia se realizó en los parlamentos nacionales; en los países subdesarrollados su abolición fue resultado de la ratificación legislativa de tratados internacionales.

Lo señalado, permite concluir que los Estados ultraperiféricos están menos preparados para formular políticas coherentes, y más propensos a devenir ‘Estados incoherentes’.

Por una parte, sus líderes están menos dispuestos a asumir los riesgos para desarrollar políticas de equilibrio, con lo cual favorecen la incertidumbre y premian la agresión (particularmente cuando los otros Estados advierten la propensión a ‘rugir, pero no morder’). Por otra parte, los Estados incoherentes pueden ser más propensos que los coherentes a librar guerras ofensivas y de distracción. Estas guerras no están motivadas por la seguridad o la balanza de poder, sino por una expansión a bajo precio. Los países ‘incoherentes’, son propensos a la guerra, porque las élites emplean una retórica nacionalista para movilizar el apoyo de las masas, y quedan atrapadas en las políticas exteriores beligerantes (segunda guerra de Malvinas/Falkland).

3.9 La política exterior basada en el realismo ultraperiférico debe desideologizarse. En una primera apreciación, este proceso supone que toda decisión se lleva a cabo sometiéndola al cálculo de costos-beneficios

La desideologización de la PE constituye una característica distintiva del realismo ultraperiférico, vinculada a la falacia antropomórfica y a la visión ciudadano céntrica. Toda política debería ser diseñada a través de un cálculo pragmático de costo-beneficio que se aleja de preconcepciones relacionadas con valores políticos, que diferencian una ‘derecha’ de una ‘izquierda’.

Esta pretensión considera que la PE es concebida por personas que tienen preferencias ideológicas, aunque no sean conscientes de ello. Una PE completamente desideologizada es difícil de alcanzar pues su elaboración, implementación y ejecución es responsabilidad de funcionarios que, en tanto sujetos sociales, no son plenamente objetivos, ni pueden separarse de sus principios y valores. El cálculo puede ser una brújula que orienta a partir de la estimación de costos, que no borra la impronta política.

En la medida que favorece el debate y el compromiso, la democracia constituye un marco procedimental que atenúa el peso de las preconcepciones personales y se acerca a la objetividad preconizada por el realismo ultraperiférico. En el mismo sentido, el ejercicio efectivo de la responsabilidad política a los distintos niveles, garantiza decisiones cuidadosamente valoradas.

El desarrollo del multilateralismo institucional expresado en los organismos internacionales ha envuelto la cuestión de la ‘ideologización de la política exterior’ de una nueva perspectiva. Ello, ha sido particularmente relevante a la luz de la creciente autonomización recíproca entre la estructura y la superestructura internacional. Afirmar al multilateralismo como deriva “cuasi metafísica” va al encuentro de la historia, que muestra que los logros de los países han derivado de la utilización simultánea del unilateralismo, el bilateralismo, el

multilateralismo y el minilateralismo y que hacer de este último el elemento fundamental de la acción exterior, como cualquier exceso, es un error⁴³.

Una política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe ser escéptica respecto de los postulados de la superestructura. Ello supone evitar (a) la ‘ingenuidad’, que se produce cuando algunas elites nacionales siguen los dictados de la superestructura que, al no tener el respaldo de la estructura, se convierten en espejismos, (b) la ‘colonización cultural’ que transforma propósitos globales en objetivos nacionales, ignorando los intereses nacionales y las aspiraciones de los habitantes, y (c) la ‘deriva utópica’ que alude a elites inconscientes de los efectos que el choque de sus ilusorias aspiraciones con la realidad internacional, tendrán sobre las poblaciones de sus países.

3.10 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe cultivar las mejores relaciones posibles con la o las potencias hegemónicas

El Estado ultraperiférico actúa en diferentes tableros, recurriendo a potencias globales para compensar los liderazgos regionales, sin aspirar a competir con estos. Por ello, entre la región y la hegemonía preferirá esta última.

Lo primero es reducir las confrontaciones y los costos políticos. Ello, se refiere principalmente a cuestiones que se ubican en la dimensión política y estratégico militar de la política exterior, y permite al Estado ultraperiférico preservar un margen de maniobra en la dimensión económica, comercial y financiera, para garantizar sus intereses prioritarios vinculados con el desarrollo.

Eliminadas las confrontaciones es necesario cultivar una buena relación con la potencia hegemónica, para lo cual se debe mantener una macro relación, y promover varias micro relaciones⁴⁴.

La macro relación comprende el marco político global en el que se basa el vínculo bilateral y está compuesta por los grandes acuerdos políticos, la convergencia en torno a temas clave de la agenda internacional –adhesión a tratados internacionales vinculados al control de armas nucleares, lucha contra el terrorismo, convergencia ideológica–, el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan la resolución pacífica de los conflictos y la voluntad de cooperación. La macro relación expresa la decisión política que fija –en términos generales– las reglas de juego entre esas partes.

Las micro relaciones se articulan en torno a cuestiones y problemas puntuales, que están a cargo de múltiples actores, públicos y privados –agencias públicas, empresarios, grupos de inversiones, comunidades académicas–, y de pequeños núcleos burocráticos. En este campo, se juegan los auténticos intereses de los países, pues son las organizaciones privadas –empresas, bancos– las que generan dinero como resultado del intercambio co-

43 Algunos éxitos de la política exterior chilena no se han originado en el multilateralismo. La inserción económica fue posible por la rebaja unilateral de aranceles; los Tratados de Libre Comercio (instrumentos bilaterales) y la OMC (instrumento multilateral) consolidaron la inserción, pero no su esencia. Para enfrentar los desafíos de la Covid-19, Chile recurrió a instrumentos unilaterales y bilaterales. A diferencia de países que confiaron en el multilateralismo –y pagaron un duro precio–, Chile recurrió a sus propias fuerzas y la de sus aliados.

44 Lorenzini aplica el mismo concepto a las relaciones vecinales (Lorenzini 2022, p. 296).

mercantil de bienes, servicios e inversiones. Sin embargo, tales organizaciones dependen de las reglas fijadas en la macro relación, y de los pequeños núcleos burocráticos, responsables de implementar las decisiones y los cursos de política decididos en el nivel macro.

Ambas relaciones –la macro y las micro– son entendidas como un camino bidireccional. Sin embargo, solo la macro relación dependerá directamente de la voluntad política de los funcionarios de primera línea de cada país; dado que los intereses políticos de las grandes potencias son más globales que los de un Estado ultraperiférico, una vez conseguida, la macro política exterior de la gran potencia es una constante. De ello, se desprende que una buena macro relación depende más de la buena voluntad del Estado ultraperiférico –el más necesitado–, que deberá ajustar sus objetivos políticos a los de la potencia hegemónica. En cambio, las buenas micro relaciones dependerán de ambas partes, por igual.

Lo dicho, pone en evidencia la necesidad de mantener relaciones cordiales y cooperativas en el largo plazo para mejorar la credibilidad y la reputación, así como para evitar la imposición de costos sobre el actor más débil. La construcción de relaciones cooperativas y su sostenimiento en el largo plazo, es un elemento importante en la ‘continuidad’ de la política exterior.

Ello, no cambia en caso de una transición hegemónica. No es evidente que una transición desemboque en un conflicto bélico, y aun en este caso ello no cambia el axioma; mejores relaciones con ambas potencias con la única limitación de evitar la exclusividad.

3.11 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe evitar la falacia de la autonomía como supuesta generadora del desarrollo

Periódicamente, la Academia reivindica la importancia de preservar la autonomía de los Estados; el último ejemplo ha sido el llamado ‘no alineamiento activo’ presentado por los intelectuales Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami (Fortin, Heine y Ominami 2021).

El realismo ultraperiférico no comparte estas visiones. Por una parte, considera que las teorías sobre la autonomía trasuntan un trasfondo de ‘filosofía del ultraje’ que condiciona la actitud del Estado que busca la autonomía. Por otra parte, no existen estudios que acrediten que la autonomía, entendida como “libertad de acción” haya constituido un factor de desarrollo.

El ejemplo comparado de Irán y Brasil en el siglo XX conduce a una conclusión diferente. Desde 1979, los gobernantes iraníes creen que el orden mundial es una selva sin reglas, donde es legítimo promover los intereses propios a través de cualquier medio, incluso el terrorismo. Esos intereses son definidos por la cúpula teocrática, cuya política se basa en la premisa que todos los Estados son igualmente soberanos, y que es inaceptable que algunos tengan derecho a poseer armas de destrucción masiva, y otros no.

A su turno, los gobiernos brasileños fundaron su acción en el supuesto implícito que en el orden internacional había reglas, en cuyo establecimiento los Estados más poderosos tienen un papel preponderante. Los dirigentes brasileños estructuraron una relación de confianza con Estados Unidos –participando a su lado en las dos guerras mundiales– y

obteniendo ventajas para desarrollar Brasil, y crear un capital de 'buena voluntad' que ha afirmado su pretensión, por demás fallida, de liderazgo subregional.

Irán cree que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil y pone el acento en los presuntos costos que su acción genera en la potencia hegemónica; los gobernantes brasileños sabían que lo importante era evitar los costos que una actitud revisionista generaría en la población brasileña.

Desde esta perspectiva, se debe diferenciar autonomía y libertad de acción; todo Estado goza de una amplia libertad de acción, cuyo límite es su autodestrucción. La autonomía rige la vida normal de los Estados y se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un desafío determinado.

La autonomía, como cualquier activo, puede consumirse o invertirse. Se 'consume' autonomía cuando el objetivo apunta a la demostración pública que exhibe que el Estado no está bajo el tutelaje de nadie; se 'invierte' autonomía cuando el objetivo apunta (con o sin acierto) a alimentar la base de poder y del bienestar del país (Lorenzini, 298). Desde esta perspectiva, los gobiernos iraníes han consumido autonomía, pues la usaron para confrontar, o hacer exhibicionismo discursivo, y esto ha ocasionado costos a la población iraní. Los gobiernos brasileños han invertido en autonomía, lo que ha redundado en réditos económicos, y en acrecentar la base de poder y bienestar de la población⁴⁵.

La autonomía tiende a ser un producto del poder y, por lo tanto, del desarrollo económico y tecnológico. Se construye desde el desarrollo interno, y desde las maniobras de política exterior. En la construcción de la autonomía, la variable central es el desarrollo, y para afianzar el desarrollo es necesario ponerse a cubierto de las discriminaciones y sanciones a que puede ser sometido un Estado ultraperiférico.

3.12 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe considerar los riesgos de la cooperación

El realismo ultraperiférico no se opone a la cooperación, tanto entre los Estados como con las instituciones internacionales. Sin embargo, advierte dificultades en el caso de la primera e imposibilidades tratándose de la segunda.

La cooperación interestatal plantea tres dificultades. Ante todo, está la cuestión de la 'dependencia'; los actores de un sistema organizado conforme al principio de la proto-jerarquía buscan la autosuficiencia, esto es, preservar su capacidad para realizar todas las funciones necesarias para su seguridad. Sin embargo, cooperar involucra cierto grado de especialización de funciones y presupone que los Estados dejen de realizar algunas actividades, confiadas a otros actores. "El bienestar mundial se incrementaría si una división del trabajo aún más elaborada fuera posible, pero los Estados se pondrían en situaciones de mayor interdependencia y algunos podrían no resistirlo" (Waltz 1979, p. 106).

Asimismo, existe el riesgo de la 'trampa'; ante la inexistencia de una autoridad central capaz de garantizar el cumplimiento de los compromisos y debido al egoísmo intrínseco de los actores, el recurso al engaño es una opción posible.

45 Esta valoración resulta relevante, cuando el Brasil del siglo XXI se orienta hacia un revisionismo.

Por último, está la cuestión de las ‘ganancias relativas’. “La especialización en un mundo con división del trabajo es beneficiosa para todos, pero no es equitativa... Enfrentados con la posibilidad de cooperación para el bien mutuo, los Estados que se sienten inseguros deben consultar cómo serán distribuidas las utilidades. No deben preguntarse ¿ganaremos los dos?, sino ¿cuál ganará más? Si una utilidad se va a dividir, en una proporción de dos a uno, un Estado puede utilizar su desproporcionada ganancia para establecer una política destinada a dañar o a destruir al otro” (Waltz 1979, p. 105).

Estas dificultades se transforman en imposibilidades cuando se aborda la cooperación institucional y el consiguiente choque entre la visión nacional de los Estados y el transnacionalismo de los organismos internacionales.

Como he dicho, la visión transnacional se inspira en el planteamiento de Kant, sin considerar sus prevenciones. “A pesar de las objeciones de Kant, los partidarios de la idea transnacional han mantenido de forma persistente que todas las disputas entre Estados deben someterse al derecho internacional y que la beligerancia no puede justificarse hasta que se hayan agotado por completo todos los canales legales. Esta postura se ha defendido incluso cuando una de las partes en disputa es una potencia totalmente despótica o totalitaria, que gobierna por la fuerza y no por la ley. Porque, sostienen, una potencia así puede ser forzada a cumplir sus obligaciones según el derecho internacional mediante sanciones, y las sanciones no llegan a ser beligerancia porque respetan la soberanía e independencia del Estado contra el que se aprueben...” (Scruton 2014, p. 103-104)⁴⁶.

La consecuencia de esta dicotomía es una desnaturalización de los tratados internacionales. Siguiendo a George Scruton, el principio *pacta sunt servanda* no solo supone una obligación ‘cuasi-sacra’; también confiere a los tratados un carácter inmutable que supone que la vigencia de estos textos será capaz de superar los cambios sociales. Por ello, naturalmente los tratados imponían obligaciones esenciales y específicas a los Estados, y no eran considerados como medios para gobernar a las sociedades.

Sin embargo, esta visión transmutó durante el ‘momento occidental’; los tratados –normalmente aprobados solo en general por los parlamentos– asumieron la condición de leyes internas. Sin embargo, no se trata de cualquier ley, pues no pueden ser alteradas por los parlamentos. “Es como si los pueblos estuvieran gobernados por una especie de ley religiosa, en la que la voluntad de Dios resuena en cada edicto, impidiendo hasta las alteraciones más necesarias por razones que nunca se pueden averiguar” (Scruton 2014, p. 40).

El cuestionamiento es democrático. “Nuestras jurisdicciones nacionales son hoy bombardeadas con leyes procedentes de fuera, aunque prácticamente ninguna de esas leyes trata de la prevención de la guerra. Nosotros, los ciudadanos, somos impotentes en la materia y ellos, los legisladores, enteramente irresponsables con respecto a nosotros, que debemos obedecerles. Esto es exactamente lo que Kant temía como el seguro camino hacia el despotismo, primero, y finalmente a la anarquía. El desarrollo de la visión transnacional

46 “Al mantener la ficción de una ruta legal hacia el objetivo del acatamiento al orden internacional, las sanciones posponen el uso de la fuerza que podría exigirse para alcanzarlo. Por supuesto, el derecho internacional reconoce el uso legítimo de la fuerza, especialmente para contrarrestar una agresión o repeler una invasión. Pero siempre fija estrictos límites a su uso, considerando la fuerza como un último recurso cuyo objetivo es rectificar la fuerza empleada por otros” (Scruton 2014, p. 105).

de resolución de conflictos ha llevado, por tanto, a atar las manos, no de los Estados sin ley cuyas manos podrían necesitar ataduras, pero no hay nunca ley que se las imponga, sino de las democracias cumplidoras de la ley. Nosotros, que nos consideramos obligados por nuestros tratados, estamos asimismo condenados a perder sus beneficios” (Scruton 2014, p. 106).

3.13 La política exterior fundada en el realismo ultraperiférico debe considerar el regionalismo y la integración desde la perspectiva de los intereses y no de las identidades

El realismo ultraperiférico reconoce que los Estados actúan en planos diferentes: global, regional, subregional, y vecinal. Desde esa perspectiva, el Estado ultraperiférico se defiende de las amenazas y aprovecha las oportunidades de alcance mundial (transición hegemónica), regional (integración) y vecinal (tránsito fronterizo).

Cabe destacar la diferencia los saberes ‘teórico’ y ‘pragmático’; desde la Academia, se tiende a pensar en conceptos y principio universales. Sin embargo, aunque conceptos y principios sean universales, los casos son particulares; Luxemburgo y Estados Unidos son Estados, pero no son comparables. Europa y Asia son regiones, pero son diferentes entre sí y su vinculación global y regional también. La UE y MERCOSUR son bloques de integración, pero no son lo mismo.

El realismo ultraperiférico considera la convergencia entre los diferentes planos; frente a la tentación de abordar estas cuestiones separadamente, el realismo ultraperiférico se inclina por considerar la estructura/superestructura y el centro/periferias. Ello, porque cree que el elemento clave es el interés conceptualizado como desarrollo de la población; la existencia nacional de un Estado puede estar más relacionada con la globalidad, que con la región y su rumbo está determinado no por identidades presuntas, sino por intereses concretos.

Las perspectivas de desarrollo y seguridad que brinda la política exterior del Estado periférico están determinadas por la precaución en evitar verse involucrado en conflictos con las potencias hegemónicas y en obtener que esas potencias lo ‘inviten’ a desarrollarse. Para ello, la correcta apreciación de los costos y beneficios resulta fundamental.

Conclusiones – Una aproximación preliminar

Buscando su propia especificidad, la evolución de los estudios internacionales recurrió a elementos de disciplinas más antiguas y consolidadas. Como consecuencia, las relaciones internacionales han significativamente destacado la historia, las ciencias jurídicas, la sociología y algunos enfoques que incorporan percepciones.

En una primera etapa prevalecieron los análisis jurídico-políticos en torno a una consideración detallada de la historia política y diplomática. Asimismo, se produjeron controversias en torno a las tradiciones idealista y realista, y emergieron perspectivas geopolíticas (particularmente, en América Latina) y economicistas que permitieron abordar las realidades globales y regionales.

El enriquecimiento de la disciplina se expresó también en la aparición de variadas teorías (dependencia, autonomía, no-alineamiento activo) y en la reorientación de las corrientes principales hacia las periferias y la relación entre las políticas interna y externa.

Todas estas perspectivas se articulan en torno a dos conceptos fundamentales: la estructura y la dinámica de los sistemas internacionales. La estructura aborda los elementos básicos de los órdenes internacionales y las dualidades estructura-superestructura y centro-periferia. A su vez, la política internacional -que es parte de la política del Estado- se funda en los conceptos de poder, interés y aborda los procesos de construcción interna de dichas políticas.

En este contexto, este trabajo ha identificado la existencia, dentro de la periferia de la estructura del sistema internacional, de un tipo específico de Estado; el Estado ultraperiférico, determinado por sus limitaciones y sus posibilidades.

Las limitaciones consideran la ubicación geográfica (en la lejanía de los principales centros de poder), su situación en las fronteras civilizacionales del orden internacional liberal; la existencia de inestabilidades en sus cercanías, y el establecimiento de relaciones privilegiadas (económicas y de abastecimiento militar) con países situados fuera de la región. Asimismo, esos Estados se insertan en regiones carentes de un liderazgo que sea a la vez endógeno e indiscutido (o no hay líder o la competencia por el liderazgo no está definida) y, se encuentran excluidos de la posibilidad de acceder a dicho liderazgo, incluso en coalición.

Las posibilidades aluden a que, derivado de su relacionamiento, los Estados ultraperiféricos mantienen relaciones privilegiadas con países centrales, pudiendo jugar el papel de bisagras. Esta situación es particularmente válida en el caso de regiones carentes de liderazgo endógeno.

Al abordar la dinámica, la política exterior inspirada en el realismo ultraperiférico alude a consideraciones empíricas y teóricas comprensivas del devenir de parte de los países sudamericanos, a partir de análisis realistas de la dimensión exterior y de los procesos internos de generación de la política exterior.

En este sentido, el realismo ultraperiférico supone una inflexión en la percepción sobre las posibilidades de maniobra en el escenario internacional, teniendo en consideración, por una parte, las capacidades propias y las permisividades externas y, por la otra, las alternativas de los procesos internos de formulación política, a nivel de élites y de la generalidad de la población. Ello, supone una relación estrecha entre lo posible en el "exterior" y la forma en que el "interior" prevé, planifica, prioriza, formula, ejecuta y valora las posibilidades de acción de los Estados en un ámbito descentralizado.

En este sentido, el realismo ultraperiférico asigna importancia a las situaciones de debilitamiento de los consensos de elite, particularmente cuando parte de la mismo adhiera a visiones transnacionales, en tanto que otra parte se mantiene fiel a una visión nacional. El efecto de esta divergencia es la creciente "incoherencia" del Estado.

El realismo ultraperiférico construye un marco realista desde una perspectiva determinada por una parte de la periferia, vinculando aspectos de orden doméstico con el marco internacional en el proceso de toma de decisiones. Todo ello, es parte de una dinámica con pendientes que requieren profundización teórica y empírica.

REFERENCIAS

- Alesina Alberto, Spolaore Enrico. "On the number and size of the Nations" en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, issue 4, noviembre 1997, pp. 1027-1056
- Allison Graham. *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Araud, Gerard. (2023) . *Nous étions seuls. Une histoire diplomatique de la France. 1919-1939*, Paris, Tallandier.
- Arceo, Enrique. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina*. *Cuadernos del Cendes*, 22(60), 27-63. Recuperado en 04 de diciembre de 2025, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300003&lng=es&tlng=es.
- Baldwin, David A. (1993) . *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York, Columbia University Press.
- Battaleme, Juan. "Realismo Periférico y Dobles Periferias: La política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana", en *PostData 21*, N°1, abril-septiembre 2016.
- Barbé, Esther (1995) . *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Bull, Hedley (2012) . *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3ª edición, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Calduch, Rafael (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura.
- Carr Edward Hallet. (2004). *La crisis de los veinte años 1919-1939: una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Catarata.
- Cesa Marco. "Great Powers", Devetak Richard, Burke Anthony y George Jim (eds.) (2012), *An Introduction to International Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 268-280.
- Christensen, Thomas. (1996). *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947–1958*, Princeton, N.J., Princeton University Press
- Clark, Ian. (2011). *Hegemony in International Society*, Oxford University Press.
- Colotta, Mariana, Degiorgis, Patricio, Lascano y Vedia, Julio y Rodríguez, Ángeles (comp.). (2021). *Manual de relaciones internacionales*, Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/manualderelacionesinternacionales>
- Cooley, Alexander, Nexon, Daniel y Ward, Steven. "Revising order or challenging the balance of military power? An alternative typology of revisionist and status-quo states", *Review of International Studies*, 45(4), marzo de 2019, pp. 689-708.
- Coulondre, Robert. (2021). *De Staline à Hitler – Mémoires d'un Ambassadeur*, Paris, Éditions Perrin.

- Cox, Robert. "Multilateralism and World Order" en Cox, Robert y Sinclair Timothy (1992): *Approaches to World Order*, Cambridge, University Press, p. 503.
- Cox, Robert. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press.
- Dans, Paul y Groves, Steven. (2023). *Mandate for Leadership. The Conservative Promise. Project 2025. Presidential Transition Project*, Washington DC, Heritage Foundation.
- Del Arenal, Celestino. (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª edición revisada y ampliada, Madrid, Editorial Tecnos.
- Doyle, Michael W. e Ikenberry, John G. (ed.). (1997). *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder (Colorado), Westview Press.
- Escudé, Carlos, (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Escudé Carlos. "El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China", *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 51, N°204, enero-marzo 2012, pp. 529-542.
- Ferguson, Niall. (2022). *Civilización. Occidente y el resto*, Madrid, Editorial Debate.
- Fernandois Joaquín (2008): *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Fortín, Carlos, Heine, Jorge y Ominami, Carlos (dir.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia.
- Friedberg, Aaron. (1988). *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895–1905*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Garay, Cristián y Colletti, Franklin. "La transición hegemónica en la visión de Agustín Edwards: Londres versus Nueva York" en *Cuadernos de historia (Santiago)*, N°57, 2022.
- Gilpin, Robert. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Grataloup, Christian. (2025). *Geohistoria: Otra historia de la humanidad*, Barcelona, RBA Libros. Edición de Kindle.
- Harari, Yuval. (2018). *21 Leçons pour le XXI^e siècle*. Paris, Éditions Albin Michel.
- Holsti, Kalevi. "International Relations Theory and Domestic War in the Third World: The Limits of Relevance", Neuman, Stephanie (ed) (1998): *International Relations Theory and the Third World*, Nueva York, St. Martin's.
- Hurrell, Andrew. "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", *International Affairs*, vol. 82, N° 1, enero 2006, pp. 1-19.

- Ikenberry, John. "The Rise, Character, and Evolution of International Order", en Fioretos, Orfeo, Falleti, Tulia Gabriela y Sheingate, Adam (eds.) (2016): *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 538-552.
- Ikenberry, Gilford John. "Reflections on *After Victory*", *The British Journal of Politics and International Relations* 2019, vol. 21(1), pp. 5-19.
- Ikenberry, Gilford John. (2014). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, Gilford John. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press.
- Jackson Robert y Sorensen Georg. (1999). *Introduction to International Relations*, Oxford University Press.
- Jarpa, Sergio. (1973). *Creo en Chile*, Sociedad Impresora Chile Ltda., Santiago.
- Kaplan, Robert. (2025). *Tierra baldía. Un mundo en crisis permanente*, Barcelona, RBA Libros. Edición de Kindle.
- Kaplan, Robert. (2002). *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, Barcelona, Ediciones B.S.A.
- Keohane Robert (ed). (1989). *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press.
- Kissinger, Henry. (2016). *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*, Madrid, Editorial Debate.
- Kupchan, Charles. (2010). *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton, University Press.
- Kahler, Miles. "Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945",
- Kupchan, Charles. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Nueva York, Oxford University Press.
- Laporte, Juan Pablo. "La interdependencia hegemónica. Fundamentos para una política exterior argentina", en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, Julio-diciembre 2022.
- Lorenzini, María Elena. "El Realismo Periférico como contribución teórica al campo de la Política Exterior Argentina" en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, julio-diciembre 2022.
- Madelin, Louis. (1979). *Talleyrand*, Paris, Editorial Taillandier-Perrin.
- Malamud, Andrés. (2024). *Conferencia Magistral de Andrés Malamud | RUS Seguros* en <https://www.youtube.com/watch?v=kekn8G8EA0U&t=2754s> (Últ. visit. 09/10/2024).

- Malamud, Andrés. (2020). *Malamud: “No existen países que se hayan desarrollado en la periferia”* en Visión desarrollista <https://www.youtube.com/watch?v=AjBwzgdkaAE&t=1911s> (Últ. visit. 16/10/2024).
- Marini Ruy, Mauro. (1973). *Dialéctica de la Dependencia*, México, Ed. Era.
- Mearsheimer, John. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Medina, Manuel. (1973). *La teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Seminarios y Ediciones.
- Morgenthau, Hans. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, 6ª edición revisada por Keneth W. Thompson, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Nietzsche, Friedrich. (2011). *Ecce homo. Cómo se llega a ser lo que se es*, Madrid, Alianza Editorial.
- Nisbet, Robert. (1986). *Conservadurismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Oakeshott, Michael. (2017). *Ser conservador y otros ensayos escépticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Papp, Daniel. (1994). *Contemporary International Relations: Frameworks for understanding*, New York, Macmillan College Publishing Company.
- Reynolds, Philip. (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Rizzi, Andrea. (2025). *La era de la revancha*, Barcelona, Editorial Anagrama.
- Rose, Gideon. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51, N° 1 (October 1998), pp. 144–172.
- Rosenau, James. “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales”, Singer, Joel y Rosenau, James (eds.) (1973): *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Rubbi, Lautaro y Battaleme, Juan. “Críticas, respuestas y algunos aportes al Realismo Periférico”, *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N°14, julio-diciembre 2022.
- Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés. “1937”, *Revista Política y Estrategia*, N°144 (julio-diciembre 2024), pp. 45-85.
- Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés. “El realismo político: ¿un denostado desconocido?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N°10-11 (enero 2002), pp. 401-424.
- Schweller, Randall. “Unanswered Threats. A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing”, *International Security*, vol 29, N°2 (otoño 2004), pp. 159-201.

- Schweller Randall. "The Progressiveness of Neoclassical Realism", Elman, Colin y Fendius, Miriam (eds.) (2003), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Schweller, Randall. (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press.
- Scruton, Roger. (2014). *Como ser conservador*, Madrid, Homo Legens.
- Smouts, Marie Claude. (1998). *Le nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Snyder, Jack. (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Todd, Emmanuel. (2024). *La derrota de Occidente*, Ediciones Akal S.A.
- Tomassini, Luciano. "El marco de análisis de la política exterior" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990*, Bilbao, Editorial Universidad del País Vasco, p. 125.
- Tucídides. (2002). *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Crítica.
- Védrine, Hubert. (2025). *Nouveau Dictionnaire amoureux de la géopolitique*, Paris, Édition Plon.
- Védrine, Hubert. (2024). *Grands Diplomates. Les maîtres des relations internationales de Mazarin à nos jours*, Paris, Éditions PERRIN.
- Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*, USA, McGraw-Hill.
- Wohlforth, William. (1993). *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Zakaria, Fared. (1998). *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, N.J., Princeton University Press.