

## **Uso y Abuso de la Historia en las Relaciones Internacionales: El Apaciguamiento.**

*\*Por el Prof. Guzmán Castro*

*“An appeaser is one who feeds a crocodile - hoping it will eat him last”  
Winston Churchill*

Desde que –afortunadamente- Winston L. Spencer-Churchill tomó como tarea personal oponerse a la expansión nazi, el concepto de apaciguamiento (“appeasement”) se transformó en anatema en la política internacional. De ahí en más, apaciguar supuso nada menos que ceder ante el mal, en los 1930s y 40s encarnado en Adolf Hitler y su aparato estatal. Los apaciguadores fueron aquellos inocentes –o irresponsables- que creyeron limitados los objetivos de política exterior de Hitler. Los acuerdos de Múnich de 1938, símbolo del apaciguamiento al Tercer Reich, son un ejemplo de historia viva: desde la mitad del siglo XX en adelante los usos y abusos de la categoría analítica “apaciguador o apaciguamiento” –directamente vinculados al fracaso de Múnich- han sido empleados para categorizar los más diversos fenómenos de la escena internacional.

El profesor de historia en la Universidad de Yale, Paul Kennedy –conocido particularmente por su magistral [The Rise and Fall of The Great Powers](#)- ha escrito un importante [artículo](#) en *The National Interest* sobre el “appeasement” y su papel en la política internacional. Bajo el provocador título “A Time to Appear,” Kennedy hace una reseña histórica del concepto, para luego esbozar una serie de hipótesis sobre su relevancia en el sistema internacional actual - explícitamente pensando en el futuro. Siendo uno de los historiadores vivos más importantes, la sección que discute los orígenes históricos es la más fuerte e interesante. Las conclusiones, por otro lado, son un tanto vagas, pero dan para la reflexión.

Kennedy parte de la premisa de que la Historia ha condenado a la noción de apaciguamiento al campo de lo políticamente peyorativo, para luego vincular tal condición a la política internacional de todos los días: “...talk of someone being an Appeaser brings us to a much darker meaning, that which involves cowardice, abandoning one’s friends and allies, failing to recognize evil in the world—a fool, then—or recognizing evil but then trying to buy it off—a knave. Nothing so alarms a president or prime minister in the Western world than to be accused of pursuing policies of appeasement.”

Tan certera es la apreciación del inglés, como equivocado el espíritu que mueve tales apreciaciones. Como ya he señalado [en otro trabajo](#): el apaciguamiento es una estrategia de política exterior neutral, sin un resultado predeterminado, y que no se puede separar de la interacción siempre particular entre los estados

involucrados. Las consecuencias del apaciguamiento británico -y en cierta medida francés- hacia Alemania en los años treinta ha manchado para siempre el nombre de este dispositivo político. Pero en concreto, su éxito o su fracaso dependen de las intenciones de quien es apaciguado. Robert Powell ilustra el punto: “Had German demands been limited, appeasement might very well have averted an unnecessary war. As it turned out, those ambitions were not limited, and Britain and France declared war on Germany.”(1)

Kennedy recurre a un ejemplo histórico escasamente comentado para refutar la expandida idea de que apaciguar es un error *per se*: las relaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña en los albores del siglo XX. “Even as the great powers entered the twentieth century,” comenta el historiador, “one of the most exceptional acts of appeasement, and repeated conciliation, was occurring—yet it is something that very few American pundits on appeasement today seem to know anything about. It was Great Britain’s decision to make a series of significant territorial and political concessions to the rising American Republic.”

El dilema que vivió Gran Bretaña en los 1900s es un problema recurrente para las grandes potencias en proceso de declive relativo. A diferencia de lo que suelen pensar [algunas corrientes teóricas](#) demasiado encorsetadas –a las que un enfoque histórico à la Kennedy les haría mucho bien- una potencia en descenso no sólo tiene que vérselas con un contendiente en ascenso, sino que se ve obligada a hacer malabares entre varios estados que ascienden relativamente, mientras trata de sortear la aparición *in crescendo* de asuntos complejos por todo el globo -ante los cuales tiene cada vez menos capacidad para hacerles frente. Inmersa en la confusión del descenso relativo –pero pronunciado- Gran Bretaña tomó la decisión consciente de apaciguar a Estados Unidos, mientras se iba perfilando antagónicamente ante la Alemania Imperial de Guillermo. Estrategia digna de un Metternich o un Bismarck.

El ejemplo derriba el mito, instalado por el comentario despistado y ahistórico de las relaciones internacionales, de una relación especial entre Gran Bretaña y Estados Unidos determinada de antemano. El vínculo particular que se generó entre las otrora colonias norteamericanas y Londres fue, más allá de variables culturales que lo facilitaron, una obra de ingeniería diplomática. El siglo XIX había estado plagado de situaciones tensas entre los dos países (e.g. el apoyo, aún si fue un tímido apoyo, de Gran Bretaña a la Confederación en la Guerra Civil estadounidense, entre otros). El verdadero cambio de rumbo fue el resultado de la nueva política de apaciguamiento británica, que luego resultaría en la alineación cuasi-incondicional del siglo XX. (2)

Volviendo a Kennedy: “In this case, appeasement worked, and arguably played a massive role in helping to bring the United States to an official pro-British stance as the two great wars of the twentieth century approached.”

Eliminar automáticamente al apaciguamiento del menú de opciones de política exterior, solamente porque una iniciativa particular no funcionó (i.e. Múnich), es una postura miope y amateur. Más aún, refleja una manera de hacer política guiada por las emociones –siempre una de las peores influencias para llevar adelante una política exterior exitosa. La observación del sistema internacional

sin recurrir a la historia desemboca en análisis desprovistos de pilares, y por tanto superficiales. Pero el uso apresurado y facilista de la historia puede terminar en tomas de decisión tan alejadas de la realidad como las que están faltas de ella. La historia es dinámica y cambiante -los Griegos lo llamaban *flux*-; una circunstancia del pasado no puede ser aplicada *in totum* para explicar otras que se presentan en coyunturas y contextos disímiles.

Existen entonces apaciguamientos buenos y malos. La tarea del estadista es saber cuándo se está apaciguando inútil y peligrosamente a un Hitler, y cuando se apacigua efectivamente a un estado con intenciones limitadas -por ejemplo, Estados Unidos a comienzos del siglo XX.

Desafortunadamente, como señala Kennedy: “Certainty about such matters only comes, I suspect, with hindsight; and there we are all wise, because we know what happened.” Pero esto no es nuevo en la política internacional; esfera que está plagada de incertidumbre. Los motivos de terceros estados son siempre inciertos, y por ende, todas las estrategias diplomáticas -no sólo el apaciguamiento- corren el riesgo de no funcionar como se esperaba.

Alejándonos un poco del debate histórico, las implicancias del entendimiento y el uso del concepto de apaciguar son profundos en la política internacional contemporánea y futura. Habiéndose banalizado hasta el paroxismo el ejemplo de Múnich, disímiles regímenes han sido vistos como resurrecciones del Tercer Reich: la URSS, el comunismo vietnamita, China, el Irán de Ahmadinejad, *inter alia*. Todos regímenes con facetas terribles, pero no por eso con objetivos ilimitados de política exterior.

¿Dónde ve Kennedy la relevancia del uso y abuso del concepto en el mundo contemporáneo? Según él, apaciguar, entendido como una herramienta de política exterior neutral, es un dispositivo necesario en la política internacional. Particularmente para la administración del orden en los períodos de descenso de la potencia dominante. *Ergo*, Estados Unidos debería, en su visión, aceptar la posibilidad de que eventualmente tendrá que comenzar a usufructuar selectivamente de tal dispositivo. Esto no quiere decir que Washington deba ceder en todo y hacia todos de aquí en más. Sino que en algunas ocasiones, empezaría a hacerse necesario dejar escenarios que no afectan directamente la seguridad estadounidense (se puede pensar en Irak y Afganistán), y elaborar estrategias macro que permitan ceder en algunas cosas ante el ascenso de China: “This privileged nation [the U.S.] -one is tempted to say, overprivileged nation- possesses around 4.6 percent of the world’s population, produces about a fifth of world product, and is, amazingly, willing to spend over 40 percent of all the globe’s defense expenditures. At some time in the future, sooner or later, there is going to be what economists call a ‘convergence,’ that is, we are going to have to trim our sails and no longer try to bestride the world like a colossus. As we do so, we shall make a concession here, a concession there, though hopefully it will be disguised in the form of policies such as ‘power sharing’ and ‘mutual compromise,’ and the dreadful ‘A’ word will not appear.”

La preocupación subyacente en el planteo de Kennedy es que la estigmatización del concepto, por las consecuencias políticas que podría generar a un líder el ser clasificado de “apaciguador,” limita seriamente la consideración de mismo como

una opción más de política exterior.

El argumento es lógicamente impecable. Pero tiene un problema, o mejor dicho, una sutileza temporal. Para cuando Gran Bretaña comenzó su política de apaciguamiento hacia Estados Unidos, [la capacidad de poder estadounidense ya era superior a la británica en todos los aspectos.](#) A su vez, la capacidad de la Royal Navy de cubrir el globo había disminuido sensiblemente. La posición actual de Estados Unidos es por cierto disímil.(3)

El *timing* es aquí importante. La otra cara de la moneda puede ser tan nociva como la que presenta Kennedy: el apaciguamiento extendido como resultado de una errónea comprensión de la real estructura de poder en el sistema internacional puede generar potencias revisionistas y contribuir a la inestabilidad internacional.

Sin embargo, a mediano y largo plazo, el análisis de Kennedy debe ser tomado muy en serio. Apaciguar y otorgar concesiones va a tener que estar cada vez más en el menú de opciones estadounidense (siempre junto a otras como el Soft Power o la fuerza militar). Según Kennedy: “It is not a crime, or a moral failing, to recognize where and when it may be best to withdraw from a battlefield and to reduce a commitment.” La sabiduría del liderazgo estadounidense va a estar en saber discernir qué situaciones y qué actores pueden ser apaciguados, y qué otros deben ser contenidos. Esperemos que estén a la altura de la situación.

(1) Powell, Robert, “Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement,” *American Political Science Review*, 90, p. 746.

(2) Sobre las rispideces del siglo XIX y el giro diplomático véase: Bourne, Kenneth, *Britain and the Balance of Power in North America: 1815-1908*, Berkeley, University of California Press, 1967.

(3) En la conclusión de su libro *The Rise and Fall of the Great Powers*, Paul Kennedy había caído en el mismo error, argumentando de manera apresurada que Estados Unidos estaba sobre-expandido y que su descenso ante la URSS era un escenario esperable (irónicamente el libro fue publicado 1987, dos años antes de la caída del Muro de Berlín).

\*Profesor Universidad ORT.  
Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (Tesisista).