

Carlos Escudé, *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, Gainesville, University Press of Florida, 1997.

Varun Sahni

Pocos países han tenido un cambio tan grande en materia de política exterior como la Argentina dirigida por Menem desde 1989. Este viraje en la política exterior argentina ha sido guiado por el realismo periférico, una teoría radicalmente nueva esbozada principalmente por Carlos Escudé. *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* da una amplia explicación sobre este cambio. Es, en esencia, una traducción al inglés de su libro *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995. Sin embargo, este libro va más allá y afina las ideas exploradas y explicadas anteriormente en su otro libro, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

La teoría de Escudé sobre el realismo periférico merece nuestra atención por tres razones. Primero, porque constituye una sólida justifi-

cación teórica, *post facto*, de los cambios en la política exterior argentina desde 1989. Segundo, porque Escudé desempeñó un papel político importante en la evolución de esta nueva doctrina de política exterior como asesor del ministro de Relaciones Exteriores, en el Palacio de San Martín. Y, tercero, porque Escudé coloca al realismo periférico en oposición a la teoría de la interdependencia compleja, desarrollada por Robert Keohane y Joseph S. Nye en el libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, rev. ed., Glencoe, Scott, Foresman & Co., 1989. Esto último es particularmente importante ya que sugiere que la interdependencia compleja y el realismo periférico son cuerpos teóricos con implicaciones políticas diametralmente opuestas, y no sólo dos explicaciones en torno a la política exterior que compiten entre sí.

La postura tradicionalmente antiestadounidense de la diplomacia argentina era producto de, por lo menos, dos factores. El primer factor es-

taba relacionado con las problemáticas relaciones de Argentina con Brasil, debidas no sólo a las rivalidades entre vecinos, sino también a las distintas visiones que ambos países tenían en torno al papel de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Argentina sentía que Brasil buscaba un subliderazgo en América Latina bajo el paraguas de los Estados Unidos. Esto, en la percepción de la elite política argentina, convertía a Brasil en el principal impedimento para que se creara una solidaridad latinoamericana bajo el liderazgo argentino. El segundo factor que acentuaba el antagonismo entre Argentina y los Estados Unidos eran las estrechas relaciones que el primero tenía con Europa, basadas no sólo en las exportaciones agrícolas a la Gran Bretaña y al Continente, sino también en el origen predominantemente europeo de su población.

A partir de 1989, sin embargo, ha habido un cambio cualitativo en la política exterior argentina. Bajo Menem, la política exterior argentina ha reconocido el liderazgo de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Argentina no ha dudado en seguir la pauta estadounidense en asuntos internacionales donde sus propios intereses no se encuentran comprometidos, como en la Guerra del Golfo Pérsico, en donde Argentina fue el único país latinoamericano que envió fuerzas. Argentina restableció las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña y terminó con la costosa política de confrontación por las Islas Malvinas. Continuó el proceso iniciado por la administración de Raúl Alfonsín

(1983-1989) para fortalecer los lazos con Brasil, particularmente dentro del Mercosur, y tratar de resolver las disputas fronterizas con Chile. Argentina abandonó la rivalidad nuclear con Brasil, firmó el Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación Nuclear y acordó unirse con Brasil a las salvaguardas de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Más aún, Argentina desactivó su programa de misiles Cóndor II, destinado a desarrollar un misil balístico de rango intermedio en asociación con Egipto y con algún financiamiento iraquí. Al tiempo que Argentina buscaba incrementar sus relaciones con la Unión Europea (UE), fue también miembro del Grupo Cairns de países agroexportadores que se opuso tanto a los Estados Unidos como a la UE durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

Escudé basa su teoría de realismo periférico en dos puntos nodales. El primero de ellos es una política exterior centrada en el ciudadano. Escudé es extremadamente crítico de la teoría estándar "angloamericana" de las Relaciones Internacionales, la cual privilegia al Estado considerándolo la unidad básica en el sistema internacional. De acuerdo con Escudé, esto privilegia a las elites gubernamentales por encima de la ciudadanía común, que en muchos países no cuenta siquiera con los derechos civiles y humanos básicos.

El otro punto está relacionado con el desarrollo económico, el cual es el problema central de los estados débiles. En estos estados, toda política, sea interna o externa, estará enfocada

en lograr el desarrollo económico, no sólo porque ésta es la única manera a través de la cual pueden incrementar su poder, sino también porque el desarrollo económico es del interés del ciudadano común.

Tal como sugiere esta breve síntesis de los puntos centrales del realismo periférico, esta teoría se encuentra en oposición al realismo estructural, ya que éste privilegia la cuestión de la seguridad como el problema nodal de las relaciones internacionales y porque considera al Estado como la unidad básica en el sistema internacional. El realismo periférico, basado en el ciudadano, se opone también al realismo político clásico. Sin embargo, lo que es particularmente interesante es la crítica de Escudé a la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye (pp. 103-127).

El primer aspecto que Escudé critica de la interdependencia compleja es la noción de que ya no existe una jerarquía de asuntos en el sistema internacional. Escudé está de acuerdo con Keohane y Nye en que el poder militar ha sido devaluado en la política internacional actual; no obstante, insiste en que sigue existiendo una clara jerarquía de asuntos para los países débiles. Debido a su problemática central en torno al desarrollo económico, los países débiles no tienen más opción que temer al "gran garrote" económico, en mayor medida que al político. Más aún, los vínculos temáticos, lejos de incrementar el margen de maniobra de los estados débiles, lo limitan aún más.

Escudé también critica la idea de que el costo de las estrategias de

vínculos temáticos (*issue linkage strategies*) para los países fuertes incrementa, inevitablemente, la capacidad de maniobra de los países débiles. Argumenta que ese razonamiento no toma en cuenta los costos relativos, los cuales son mayores para los Estados débiles cuando asumen acciones. Cuestiona también la noción de que hay una mayor interdependencia global y sostiene que los pocos indicadores que en realidad existen en torno a un aumento en la interdependencia tienen poca relevancia para los países en desarrollo, no miembros de la OPEP. Éstos, de hecho, se han vuelto más —y no menos— dependientes de los países industrializados. Escudé es particularmente escéptico sobre la idea de que las organizaciones internacionales incrementan el poder del Tercer Mundo, y subraya que en aquéllas con mayor peso en el proceso de toma de decisiones, tales como el Consejo de Seguridad de la ONU y las organizaciones surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, la norma de "un Estado, un voto" no prevalece.

Pero quizá la contribución teórica más importante de Escudé es el cuestionamiento que hace del concepto de "autonomía". Cuestiona la muy generalizada noción de que la autonomía lleva al desarrollo, argumentando que la relación causal opuesta —es decir, es el desarrollo el que lleva a la autonomía— es mucho más convincente. Hace una valiosa distinción conceptual entre la exhibición de autonomía, que él considera un mero *consumo de autonomía*, y el uso de la autonomía para generar más poder, la cual denomina *inversión de auto-*

mía. De acuerdo con su planteamiento, "la autonomía debe definirse en términos de los *costos* de usar la libertad de elección y de maniobra que cualquier Estado mediano tiene en forma casi ilimitada (Escudé, 1995, p. 211).

Varios de los aspectos teóricos elaborados por Escudé son, sin duda, valiosos. La teoría de Escudé da, en efecto, una explicación convincente y una justificación *ex post facto* de la política exterior actual de Argentina. Como uno de los formuladores de los cambios en la política exterior en Argentina desde 1989, Escudé puede

ofrecer una racionalización teórica sólida y rica de la nueva política. Sin embargo, es menos exitoso al tratar de demostrar que esta nueva política será capaz de lograr lo que se propone. Puesto de otra manera, pero en términos que Escudé apreciaría, ¿por qué un Estado poderoso como Estados Unidos le prestaría atención alguna a un Estado débil y periférico como Argentina? Confrontándolo, una ruidosa y hasta cierto punto problemática potencia media podría obtener mayor atención política de Washington que una distante pero "bien portada" potencia media, como la Argentina de Menem.