

El Realismo Periférico como contribución teórica al campo de la Política Exterior Argentina

Title: Peripheral Realism as a Theoretical Proposal to the Field of Foreign
Policy in Argentina

María Elena Lorenzini¹

Resumen

El artículo se inicia explorando un interrogante acerca de cuáles son las razones que permiten catalogar al Realismo Periférico como una Teoría de Política Exterior teniendo en cuenta que Escudé (1992) se expresaba en esa dirección. Sin embargo, en su obra de (2012) afirmaba que se trataba de una Teoría de Relaciones Internacionales cuestión que es puesta en debate en este trabajo. En segundo lugar, se recorre el diagnóstico a través del cual Escudé describió la situación de Argentina contemporánea a sus escritos. En tercer lugar, se exponen los pilares principales en la construcción de la teoría. En cuarto lugar, se examinan la propuesta de las líneas de acción en política exterior y el legado conceptual de manera articulada. Finalmente, se hace un análisis y reflexión crítica global de las obras seleccionadas para esta ocasión.

283

Palabras clave: Teoría, Política Exterior, Realismo Periférico, Argentina.

Abstract

This paper begins by examining the question of what are the main reasons that allow us to label Peripheral Realism as a Foreign Policy Theory. Notwithstanding, in his work of 2012 Escudé claimed it was a Theory of International Relations. This is a matter we discussed in this paper. Second, we review the diagnosis by which Escudé made a description of Argentina's situation at this time. The third section discusses the main cornerstones in the theory's development. Fourth, reviews together the proposal of the guidelines for action in foreign policy and the conceptual legacy.

Recibido: 4 de octubre de 2022 ~ Aceptado: 16 de enero 2022 ~ Publicado: 13 de febrero de 2023

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales- Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular Teoría de las Relaciones Internacionales, Fac. de Ca. Pol. y RRII-UNR. Correo electrónico: maria.lorenzini@fcpolit.unr.edu.ar  <https://orcid.org/0000-0002-5180-8160>.

 @melorenziniok

Finally, a global critical analysis and reflections on the works selected for this occasion are made.

Keywords: Theory, Foreign Policy, Peripheral Realism, Argentina

1. Introducción

Carlos Escudé fue uno de los investigadores argentinos que movilizó los debates teóricos y conceptuales sobre la política exterior argentina desde la segunda mitad de la década de 1980. Fue un académico prolífico, audaz, lúcido y muy polémico al igual que sus obras. Sus libros “Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina” publicado en 1992, “Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China” publicado en 2012 y el artículo “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito” publicado en 1991 conforman el corpus bibliográfico central sobre los que se basa este artículo. La selección se funda en la convicción de que esas tres obras constituyen el núcleo de la Teoría de Política Exterior elaborada por Escudé. Además, se destaca que el realismo periférico fue la última propuesta teórica, en sentido estricto, elaborada por un académico argentino orientada a influir sobre el diseño de la política exterior argentina como política pública con independencia de la valoración que de ella se haga.

El artículo se inicia explorando un interrogante acerca de cuáles son las razones que permiten catalogar al Realismo Periférico como una teoría de política exterior teniendo en cuenta que Escudé (1992) se expresaba en esa dirección. Sin embargo, en su obra de (2012) afirmaba que se trataba de una Teoría de Relaciones Internacionales cuestión que es puesta en debate en este trabajo. En segundo lugar, se recorre el diagnóstico a través del cual Escudé describió la situación de Argentina contemporánea a sus escritos. En tercer lugar, se exponen los pilares principales en la construcción de la teoría. Para analizarlos, se los ha sistematizado de una manera algo diferente a la que fue utilizada en las obras seleccionados con el objetivo de visibilizarlos con mayor claridad. En cuarto lugar, se examinan la propuesta de las líneas de acción en política exterior y el legado conceptual de manera articulada. Finalmente, se hace un análisis y reflexión crítica global de las obras seleccionadas para esta ocasión.

2. ¿Cuáles son las razones que permiten catalogar al Realismo Periférico como una Teoría de Política Exterior?

Desde nuestra perspectiva, los aportes de Juan Carlos Puig y de Carlos Escudé son dos casos en los que se han logrado hilvanar Teorías de Política Exterior para la Argentina, aunque reconocemos la existencia de muchas otras valiosas contribuciones en el campo de estudio provenientes de la comunidad académica del país. Es preciso aclarar que el denominador común de ambos autores es reducido en tanto las preferencias respecto de lo que resultaba conveniente para los intereses de nuestro país son diferenciadas. Sin embargo, sus obras comparten el mérito de ser propuestas de Teoría de Política Exterior.

Cabe preguntarnos, entonces, ¿cuáles son los elementos que diferencian a las Teorías de Política Exterior de las Teorías de las Relaciones Internacionales? Y la pregunta no es casual, sino que se orienta a despejar cierta confusión que se advierte entre las obras de 1992 y 2012 publicadas por Escudé.

Las Teorías de las Relaciones Internacionales tienen un alcance más amplio que las Teorías de Política Exterior y, en general, son formuladas para explicar los modos a través de los cuales funciona la política internacional o, el sistema internacional según la posición que asuman los autores. Las Teorías de Política Exterior, buscan comprender de qué manera los Estados -grandes, medianos, pequeños, centrales, periféricos, fuertes y débiles- deben y/ o pueden vincularse con sus pares con el objetivo principal de satisfacer mejor sus propios intereses en los términos que estos sean definidos.

Las Teorías de las Relaciones Internacionales se concentran en descifrar las lógicas de funcionamiento de la política internacional y se inscriben en un nivel de generalización amplio. Siguiendo a Neack, Hey y Haney (1995) y a Hudson (2005), las Teorías de Política Exterior se concentran en identificar los comportamientos y cursos de acción particulares que resulten más convenientes para los intereses de los Estados dentro del cuadro de situación que se configura en el escenario internacional en tiempos y espacios más limitados o específicos.

La pregunta que se deriva de lo expuesto es ¿de qué manera se puede conceptualizar la política exterior? Sin ánimo de ser exhaustivos, seleccionamos algunas de las definiciones que consideramos más relevantes y que, a su vez, resultan pertinentes para resolver el interrogante relativo a las diferencias entre estos dos tipos de Teorías.

James Rosenau (1973) afirma que las políticas exteriores son formas recurrentes de acción –o de inacción– que las autoridades debidamente constituidas de un sistema político

inician hacia uno o más objetos de su ambiente exterior, con vistas a impedir que el objeto obstaculice la satisfacción de las necesidades y los deseos del sistema político o a obtener recursos del mismo que facilitarán la satisfacción de las necesidades de dicho sistema (p. 85).

En sintonía con Rosenau, Hudson (2005), señala que la política exterior es la estrategia o modo de aproximación de los gobiernos nacionales para alcanzar sus metas en sus vínculos externos con otras entidades y que también incluye la decisión de ‘no hacer nada’.

Para Daniel Papp (1995, p. 142) la política exterior 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.

Del análisis de los conceptos precedentes se desprende que la política exterior es una unidad de análisis más pequeña que las Relaciones Internacionales y que la Política Internacional ya que se centra en los modos a través de los cuales un tipo de actor específico -Estados- busca interactuar con sus pares y con otros actores internacionales.

En la ‘Introducción’ de Realismo Periférico (1992), Escudé dice [e]l trabajo que sigue es un esfuerzo de construcción de teorías sobre *las estrategias de política exterior de Estados periféricos, dependientes, vulnerables y esencialmente poco relevantes*² para los intereses vitales de las grandes potencias. Como tal la teoría aquí propuesta tiene un fundamento empírico anclado en las particularidades de la experiencia histórica argentina. Por lo tanto, su validez no pretende extenderse más allá de los casos dotados de las características arriba señaladas (Escudé, 1992, p. 18-19).

De allí es posible observar que el propio autor está reconociendo que su trabajo es una propuesta teórica de política exterior -y no, de Teoría de Relaciones Internacionales como afirmara en su libro de 2012-, que está pensada para un tipo de Estado específico cuyas características coinciden con el diagnóstico que hace de la situación de Argentina. También reconoce que su Teoría de Política Exterior no tiene una pretensión de universalidad ya que su alcance y validez están limitados al caso de estudio seleccionado.

En cambio, en su libro de (2012) señala que el derrotero seguido por su obra tuvo en la década de 1980 un objetivo normativo, durante 1990 un objetivo más teórico “en el sentido de la teoría angloamericana: ¿cómo funciona el sistema interestatal, y qué es lo que ese funcionamiento implica para Estados periféricos” (p.

² La cursiva es original del texto de Escudé.

28). De ello se puede interpretar que Escudé entiende que su producción académica transitó desde una Teoría de Política Exterior hacia una Teoría de las Relaciones Internacionales en tanto su obra de 2012 incluye una sección destinada a mostrar cuál es su visión del escenario internacional -tema que ya había desarrollado en 1999 en su libro "Estado del Mundo"-.

La pregunta que surge aquí es si la incorporación explícita acerca de cómo funciona el sistema internacional impacta sobre el alcance de la teoría en cuestión. Desde nuestra perspectiva, la incorporación de la visión del escenario internacional no altera de manera sustantiva el alcance de la teoría en sí ni el destinatario al cual está dirigida. Tal vez puede robustecerla y, de alguna manera subsanar la falencia del Realismo Periférico (1992) en el cual Escudé sostenía que "[l]a reflexión sobre la inserción internacional deseable y posible para la Argentina tiene que ver, fundamentalmente, con la Argentina misma, y es en gran medida independiente de la evolución del orden internacional" (p.23). Esto significa que él no se ocupó minuciosamente de lo que generalmente denominamos variable sistémica o exógena en su obra de 1992. No lo hizo bajo el argumento que las características del escenario internacional eran irrelevantes para pensar cómo debía ser la política exterior de un Estado periférico como la Argentina. Sin embargo, Escudé no prescindió completamente de la variable sistémica lo que se observa en el reconocimiento expreso de cuál era la potencia dominante y que para la Argentina resultaba inconveniente confrontar discursiva y simbólicamente con Estados Unidos y los otros grandes poderes.

Excluir deliberadamente las características del escenario internacional entraña un alto riesgo para alcanzar el objetivo de no confrontar desde la retórica política con los grandes poderes pues es necesario conocer las dinámicas y las características del orden internacional, precisamente, para saber cuáles son y dónde están los límites para evitar la confrontación. Desconocer esas lógicas puede conducir a lo que en la perspectiva de Escudé es un error costoso para los Estados periféricos como Argentina teniendo en cuenta que todos los gobiernos tienen un discurso en materia de política exterior y/o se expresan sobre temas de la agenda internacional. El grado de 'irritabilidad' de las grandes potencias es diferente si su 'conducción' es aceptada o si es cuestionada.

Por tanto, en la recomendación de evitar la confrontación estaba implícita una cosmovisión de la política internacional y de la configuración del escenario internacional típica de ese momento. De hecho, Escudé menciona en varias oportunidades la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica post Guerra Fría.

Así, la principal diferencia entre sus obras de 1992 y de 2012 es que en la última presenta un esquema más elaborado -Estados forjadores de normas, Estados tomadores de normas y Estados rebeldes³- de la estructura del orden internacional. La inclusión de esta tipología le permite polemizar abiertamente con “Teoría de la Política Internacional” de Kenneth Waltz (1979) acerca de la existencia de una “proto-jerarquía” en lugar de la anarquía como principio ordenador de la estructura de la política internacional, aunque mantiene a su Teoría dentro del campo de la Política Exterior. Y como afirma el autor, se trata de una “proto-jerarquía” -y no de una jerarquía plenamente establecida- motivo por el cual la anarquía no ha sido aún reemplazada de manera completa. En el mejor de los casos, existe una convivencia de anarquía y “proto-jerarquía” en función del tipo de actor y de las áreas temáticas de las cuales se trate. Una polémica interesante que excede ampliamente los objetivos de este trabajo.

3. El diagnóstico de la situación de Argentina en el Realismo Periférico

En esta sección presentamos el diagnóstico de la situación de la Argentina entre la segunda mitad de la década de 1980 y principios de 1990 a partir del cual Escudé elabora los principios de su Teoría de Política Exterior. Esto nos permitirá avanzar en la comprensión de las propuestas centrales de las líneas de acción para dicha política pública.

El autor parte de dos puntos que son, a su criterio, los que describen la situación de Argentina en términos de su modo de estar en el mundo.

En el primero de ellos afirma que se trata de “un país periférico, empobrecido, endeudado y poco relevante para los intereses vitales de las potencias centrales, que ha estado afectado por una sobredosis crónica de confrontaciones a lo largo de por lo menos medio siglo” (Escudé, 1992, p. 24). Es periférico en tanto no es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones por lo tanto no tiene capacidad de veto sobre las cuestiones relevantes que allí se tratan y tampoco es una gran potencia en términos económicos (Escudé, 2012). Se trata de un país en vías de desarrollo, que forma parte del Tercer Mundo y que se encuentra empobrecido, en parte, como resultado de las políticas económicas -toma de deuda externa incluida- ensayadas y, en parte, por los costos que le fueron impuestos derivados de la confrontación en el largo plazo con los grandes poderes internacionales. En opinión del autor, es un país de escasa relevancia estratégica para los intereses de las grandes potencias, aunque ha sido catalogado como peligroso en función de la resistencia a ratificar un conjunto de

³ La tipificación de Escudé (1999 y 2012) está en línea con Matsushita (1998) quien elabora la siguiente clasificación: Estados forjadores, Estados receptores y Estados convulsionados.

tratados internacionales -Tlatelolco, No Proliferación Nuclear-, a dismantlar un proyecto misilístico en asociación con actores internacionales disruptivos y por haber iniciado una guerra -Malvinas- que en ese tiempo se percibía como un hecho reciente.

Se puede agregar que la percepción generalizada de Estados Unidos y de otros centros de poder visualizaba a la Argentina como un país poco confiable debido a la inestabilidad política, institucional y económica y a una zigzagueante política exterior puesta en práctica en los últimos cincuenta años. El largo plazo y la estabilidad de un sistema político democrático son cuestiones importantes para Escudé que retoma cuando presenta las bases de su teoría y el modo en el que se deben conducir los asuntos externos.

En segundo lugar, sostiene que la sobredosis de confrontación trajo aparejados grandes costos que imposibilitaron la puesta en práctica de una “inserción funcional” para el progreso del país (Escudé, 1992, p. 24). Esa afirmación descansa en un minucioso estudio de historia diplomática y de la historia de la política exterior realizado por el autor en el que analizó archivos norteamericanos y británicos correspondientes a la década de 1940 y que fueron desclasificados en la época en la que realizaba sus investigaciones. El acceso y el análisis a esa valiosa información le permitió documentar el boicot -como el conjunto de costos impuestos- operado por Estados Unidos y, en menor medida por Gran Bretaña, sobre la Argentina. De acuerdo con la información de esos archivos los costos que se le impusieron a la Argentina se explicaban por la política de confrontación casi permanente con las grandes potencias a lo largo de la historia en general y en la coyuntura de “emergencias internacionales” (Escudé, 1992) como la Segunda Guerra Mundial en particular.

289

4. Los pilares principales en la construcción de la teoría

En esta sección nos concentramos en identificar cuáles son los pilares principales de los que parte Escudé en su proceso de construcción de la teoría para una nueva política exterior en Argentina. Cabe aclarar que las bases principales han sido sistematizadas de un modo diferente al que emplea Escudé. Se decidió hacerlo de esta manera en pos de mejorar la claridad de la exposición.

Una *primera base* es el carácter ‘realista’ de la teoría que propone lo que nos invita a una reflexión sobre algunas cuestiones puntuales. El autor toma como referente en sus obras (1992 y 2012) el diálogo entre melios y atenienses narrados por Tucídides en “La Guerra del Peloponeso”. De allí extrae la premisa que los fuertes hacen lo que su poder les permite y los débiles sufren lo que deben por no tomar

decisiones de manera racional. Argentina es un país débil, Estados Unidos y los grandes poderes, son Estados fuertes. Si Argentina debe comportarse de manera racional, resulta indispensable que la guía de sus acciones sea un ajustado cálculo costo-beneficio. Una ecuación que Escudé perfecciona en su obra como veremos más adelante.

Así, podemos decir que el carácter realista se explica porque tiene como puntos de partida elementos claves tales como poder y debilidad de los Estados, racionalidad, ética del mal menor -en la obra de Escudé se lo menciona como 'control de daños'- y cálculo costos-beneficios. Ahora bien, la parte que nos invita a reflexionar es la clara opción que Escudé (1992) hace respecto del tipo de organización de la sociedad y del sistema político cuando afirma que su teoría "es 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" (p. 19).

Esta elección explícita de un tipo de régimen político expresa cierto grado de tensión con la denominación que hace de su propuesta teórica. La familia realista de Teorías de las Relaciones Internacionales ha sido, tradicionalmente, indiferente frente a la cuestión del tipo de régimen. Por el contrario, es una característica típica de la familia liberal de teorías. La justificación que Escudé ofrece centrada en el carácter periférico de su propuesta puede interpretarse como un aspecto débil de su argumentación, teniendo en cuenta que utiliza 'periférico' como un elemento diferenciador de las tradiciones teóricas del *mainstream* clásico y de las latinoamericanas preexistentes. El otro argumento que presenta es que le permite "poner sobre la mesa los presupuestos filosóficos democráticos en que se basa esta propuesta" (Escudé, 1992, p. 20). Si bien todas las Teorías parten de supuestos filosóficos, el tipo de régimen político no es lo típico para la familia realista de Teorías de las Relaciones Internacionales.

Pese a esa disonancia, la preferencia por *el tipo de régimen democrático* está bien fundamentada y es coherente con su propuesta de política exterior constituyéndose como una *segunda base* del planteo. Al respecto, Escudé afirma que

los objetivos que desde un punto de vista formal son *legítimos*⁴ 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 [...] (Escudé, 1992, p. 20-21).

⁴ La cursiva es original del texto de Escudé.

En ese marco, el régimen democrático, siempre que se actúe racionalmente - evitando incurrir en costos innecesarios- debería funcionar como un límite o mecanismo de control frente a objetivos irreales y actitudes pretenciosas no recomendadas por Escudé para un Estado periférico, empobrecido y vulnerable como Argentina. El límite radica en el hecho de que “[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 misma del interés nacional, sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo sin amenazas externas creíbles” (Escudé, 2012, p. 35). La *conceptualización del interés* en términos de desarrollo socio económico y bienestar de la ciudadanía de un Estado constituye el *tercer punto fundamental* de la teoría que le permiten afirmar que el realismo periférico es una política exterior *ciudadano céntrica*, diferenciándola del tradicional estadocentrismo.

Una *cuarta base*, estrechamente vinculada con la anterior, es el concepto de *falacia antropomórfica* a la que le dedica una extensa parte de su obra. En esta ocasión nos limitamos a subrayar tres cuestiones.

Por un lado, la falacia antropomórfica consiste en asignar sentimientos y valores que sólo son válidos para los individuos a la nación (Escudé, 1992, p. 14). Sintéticamente, la falacia antropomórfica alberga una concepción de un ‘ser nacional’ que se sustenta en un modelo de nación autoritario en los que el Estado se arroga un conjunto de prerrogativas que se ubican en las antípodas de sus funciones cuales son “proteger los derechos e intereses de sus ciudadanos individuales, que son partícipes de un contrato social democrático” (Escudé, 2012, p. 27). Nuevamente aquí aparece el carácter democrático y ciudadano céntrico de la teoría.

Por otro lado, su identificación constituye un paso lógico en el desarrollo del argumento dándole basamento a su preferencia por el modelo de sociedad liberal-contractualista. Revelar y demostrar la existencia a través de datos empíricos de la falacia antropomórfica le permite justificar su elección de la forma democrática de organización de una sociedad. Escudé (1992) dice “[...] la falacia antropomórfica se basa en un modelo de nación que es la antítesis de la democracia que se intenta construir” (p. 24). Esta consideración tiene mucho sentido para el caso de Argentina ya que la joven democracia de los años 1980 y 1990 enfrentaba diversos tipos de amenazas provenientes del propio ámbito interno -puntualmente de sectores nacionalistas de distinto tipo-.

Por último, esa identificación de la falacia le permite explicar su carácter disfuncional con relación a temas de la política exterior que era recomendable que el gobierno del país pusiera en acto y/o les diera continuidad. Este es el caso de los proyectos de integración regional como el que Argentina y Brasil venían

desarrollando. Esa disfuncionalidad se puede observar en el hecho de que un marcado nacionalismo como rasgo identitario de los gobiernos se constituye como un obstáculo importante para pensar e implementar un proyecto colectivo y conjunto como son los de integración regional. Además, el nacionalismo es un factor que clausura el diálogo, inhibe el relacionamiento entre las partes involucradas para que interactúen de manera más cooperativa e imposibilita la tan necesaria construcción de confianza para modificar un patrón de vinculación bilateral, la construcción de un espacio de integración regional y sostenerlos en el largo plazo.

Una *quinta base* es el carácter racional que la política exterior debe tener basado en una ecuación de costos y beneficios. Como anticipamos más arriba, Escudé complejiza el tema del cálculo incorporando otros tipos de costos que, tradicionalmente, no se consideraban explícitamente.

Su ecuación se compone de la siguiente manera: “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” (Escudé, 1992, p. 95).

El autor innova desagregando el componente ‘costos’ de la ecuación. Los costos eventuales son aquellos que 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 asignarle beneficios en función de la ‘memoria histórica’ y de la ‘continuidad’ de la política exterior de ese otro actor. Esto quiere decir que puede no haber costos inmediatos como resultado de la confrontación, sin embargo, la ‘factura’ puede ser cobrada en el futuro en coyunturas peculiares.

En esa secuencia de ideas, advierte la importancia de la prudencia y la moderación como características de esa nueva política exterior sumando la variable ‘memoria histórica’ que se va construyendo en los grandes poderes la cual en el mediano y largo plazo no sólo afectan la reputación y la credibilidad de los gobiernos de Argentina, sino que pueden convertirse en ‘costos eventuales’. En esta categoría se incluyen, también, los costos asociados a las percepciones negativas que se conectan con el concepto de ‘memoria histórica’ que ocupa un lugar destacado en el planteo de Escudé.

“[...] la memoria histórica es un factor que continuamente influye, como condicionante, en el ánimo y en las políticas de las cancillerías de los países centrales” (Escudé, 1992, p. 72). En el caso concreto de las obras con las que estamos trabajando se refiere al tipo de relaciones que los gobiernos argentinos han mantenido en el tiempo con los gobiernos de Estados Unidos y con la agencia gubernamental que la va hilvanado -el Departamento de Estado-. La memoria histórica puede comprender

elementos positivos y negativos. En la relación bilateral argentino-estadounidense existe un extenso historial compuesto por hechos de carácter negativo bien documentados por el autor. Escudé dice que aquellas han sido malas relaciones crónicas lo que ha redundado en enormes costos para Argentina (Escudé, 1992, p. 71-72) y que, en parte, explican su empobrecimiento, vulnerabilidad y escasa relevancia para los intereses de la potencia hegemónica. El 'acervo' preservado por la memoria histórica es uno de los insumos fundamentales que Escudé toma en cuenta cuando se refiere a las percepciones negativas y los costos eventuales en la ecuación que debe ser ponderada por el Estado periférico.

Un punto para aclarar sobre la cuestión del cálculo costo-beneficio es que Escudé tenía claro que una menor o nula confrontación con Estados Unidos y otros grandes poderes no se convertiría automáticamente en beneficios tangibles para el gobierno argentino. De hecho, reitera en numerosas ocasiones que los beneficios no están de ninguna manera garantizados. Frente a esta situación, podemos preguntar y entonces ¿por qué no confrontar? Escudé respondía que, aunque no existían garantías sobre los beneficios el simple hecho de evitar los costos constituía un elemento positivo. En sus palabras "creer que el alineamiento resolverá problemas relacionados con subsidios o con prácticas comerciales desleales sería una ingenuidad colosal" (Escudé, 1992, p. 13). En definitiva, se trataba de una política 'de control de daños'.

En la misma dirección, Escudé sostenía que la causa principal de que Argentina se encontrara empobrecida fuese dependiente y vulnerable radicaba en el subdesarrollo económico y que ese estado de cosas no podía ser revertido sólo a través de una estrategia de política exterior. La política exterior sólo puede procurar "remover obstáculos políticos internacionales para el desarrollo económico" (1992, p.287). El problema de desarrollo económico depende más de las políticas internas que de la política exterior. Estas afirmaciones contribuyen a fortalecer la explicación del autor acerca de que no hay beneficios garantizados sino costos susceptibles de ser evitados. Y sólo una vez que se logre el desarrollo económico interno será posible desafiar las hegemonías ya que éstas "[...] se desafían con prudencia, trabajo y talento" (Escudé, 1992, p. 288).

Otra cuestión relacionada con los beneficios esperados es un problema estructural de los gobiernos argentinos: la corrupción. Escudé (1992) afirma que donde la corrupción es un problema endémico bien conocido por todos, es obvio que el realismo periférico no puede obrar milagros. El alineamiento y la ausencia de los gestos de desafío político que eran una tradición de la política argentina [...] no alcanzan para generar una relación bilateral exitosa si ésta se contamina con casos como el que menciono (p. 25).

Y en la medida que la corrupción sea un problema de gran tamaño es también inmoral porque obstaculiza los negocios internacionales que tendrían el potencial de aumentar el bienestar de la población. “La corrupción gubernamental es una violación de los derechos humanos, y esto se agudiza cuanto mayor sea el subdesarrollo y la pobreza del país. La corrupción engendra pobreza y, en los países pobres, la pobreza cuesta vidas” (Escudé, 1992, p. 26).

Lo expresado hasta aquí sobre la cuestión del tipo de régimen, el carácter ciudadano céntrico, el interés prioritario, la ecuación de los costos y el tema de la corrupción expuesto por Escudé en su obra de 1992 entra en tensión en su libro de 2012. En este último afirma que China es un caso exitoso de una política exterior guiada por los criterios de realismo periférico⁵. La tensión emerge teniendo en cuenta que, como el propio Escudé lo reconoce, China no es una democracia, no respeta los derechos individuales y su política -interna y externa- no aspira a aumentar el bienestar de su población. Es decir, no es una política exterior ciudadano céntrica. Por el contrario, uno de sus principales objetivos fue convertirse en un actor relevante de la política internacional a costa de los sacrificios de su población -bajos salarios, deficientes leyes laborales, cuestionables condiciones de trabajo, entre muchas otras-. Además, los distintos gobiernos de China están, cuanto menos, sospechados por prácticas de corrupción como lo ilustran los casos de los vínculos bilaterales con Ecuador y Costa Rica por mencionar dos de los más destacados (Herrera Vinelli, 2022).

La *sexta base* es que la política exterior basada en el realismo periférico debe desideologizarse. El proceso para deshacerse de la ideología se llevará a cabo “[...] sometiendo toda decisión a un cálculo de costos-beneficios materiales” (Escudé, 1992, p. 50). La desideologización de la política exterior constituye una característica distintiva en el marco de esta teoría y, a su vez, se vincula con el concepto de falacia antropomórfica. En esa secuencia de razonamiento lo que Escudé trata de decir es que las políticas de los gobiernos -incluyendo la política exterior- no deben tener ideología en tanto deben ser diseñadas a través de un cálculo pragmático “que nada tiene que ver con los ejes de valores políticos que diferencian a una ‘derecha’ de una ‘izquierda’” (Escudé, 1992, p. 51). El detalle que no es contemplado por el autor es que las políticas públicas en general y la política exterior en particular son elaboradas por personas que tienen preferencias ideológicas aun sin ser plenamente conscientes de ellas.

⁵ Si bien Escudé (2012) hace dicha afirmación eso no significa que China haya implementado tal política exterior siguiendo los contenidos de su obra. Según el autor, China puso en práctica una política exterior que se aproxima al realismo periférico siguiendo las ideas del líder chino Deng Xiaoping (p. 113)

La ideologización y la desideologización de las políticas exteriores argentinas es un tema recurrente y generador de encendidas polémicas en el campo de estudio. En algunas ocasiones se caracteriza a una política exterior como ideológica a modo de crítica en función de los principios, valores, creencias y preferencias que ellas expresan. También se lo hace como sinónimo de ‘despolitizar’ (Lorenzini y Pereyra Doval, 2016). No obstante, es posible pensar que el pragmatismo también puede ser entendido como una característica de tipo ideológica. En palabras de Escudé el “[...] puro pragmatismo (el cual también es una ideología, sin duda, pero ajena a los ejes de valores políticos que han dividido a esta sociedad y desde los cuales se suelen lanzar imputaciones de ideologización)” (1992, p. 82).

Por lo tanto, una política exterior completamente desideologizada parece un objetivo difícil de alcanzar mientras su hechura sea competencia y responsabilidad de funcionarios que en tanto sujetos sociales no pueden ser plenamente objetivos ni pueden escindir de sus principios, creencias, valores y preferencias. El cálculo puede ser una brújula que orienta a partir de la estimación de los costos, pero no puede borrar la impronta política.

5. La propuesta de las líneas de acción en política exterior y el legado conceptual

295

Tal como se ha venido mencionando, la principal recomendación de Escudé a través del Realismo Periférico como Teoría de la Política Exterior para Argentina consiste en la reducción al máximo posible de las confrontaciones con Estados Unidos y las grandes potencias. En la visión del autor, esa es una acción prioritaria para reducir los costos. La disminución de la confrontación refiere, principalmente, a cuestiones que se ubican en la dimensión política y estratégico militar de la política exterior. Ese ‘ahorro de la confrontación’ que Escudé percibe como ‘estéril’ sería la condición de posibilidad para que los gobiernos argentinos preserven cierto margen de confrontación en la dimensión económica, comercial y financiera para defender y garantizar los intereses prioritarios vinculados directamente con el bienestar de su población (Escudé, 1992, p. 24). Teniendo siempre presente que el interés se define en términos de desarrollo económico y que se realiza en la medida que la ecuación de costos se mantenga con un balance positivo para el país periférico.

Si el gobierno argentino optara por tomar el curso de acción sugerido por Escudé⁶, se daría un “[a]lineamiento con los Estados Unidos, entendido en términos

⁶ Esa opción fue ensayada por el gobierno de Carlos Menem a partir de 1991 y coincidió con la llegada de Guido Di Tella a la Cancillería y antes de que Carlos Escudé aceptara desempeñarse como asesor del Ministro de Relaciones Exteriores. Según el propio Escudé, los gobiernos argentinos posteriores mantuvieron los ejes centrales de la política exterior de realismo periférico con variaciones y matices de tipo de discursivos. Sostiene

realistas del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental” (1992, p. 24). A ello se suma la “[r]enuncia a gestos irredentistas y confrontaciones respecto del litigio de Malvinas, aunque se mantenga la reivindicación diplomática de la soberanía con un bajo nivel de confrontación como desacuerdo de partida a pesar y por encima del cual se desarrollan relaciones constructivas” (Escudé, 1992, p.5-6).

Una vez puestos en práctica esos cursos de acción es necesario continuar cultivando una buena relación con la potencia hegemónica. En consonancia con ello, Escudé construye dos conceptos que complementan y son funcionales a la limitación de las confrontaciones, al alineamiento y al mantenimiento de relaciones en buenos términos con las grandes potencias. Desde mi perspectiva también son herramientas conceptuales útiles para el análisis de los vínculos con otros actores, particularmente, los Estados vecinos. Los conceptos en cuestión son macro relación bilateral y micro relaciones.

Según Escudé (1992) “[u]na macro relación bilateral basada en los principios del realismo periférico es funcional para una buena y provechosa relación, pero no la garantiza” (p. 28) en tanto es necesario tomar en cuenta las micro relaciones.

La macro relación comprende el marco político global en el que se basa y se desarrolla 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 democrática, defensa y respeto de los DD.HH. entre los más destacados-, la resolución pacífica de los conflictos y la voluntad de cooperación. También puede ser entendida como el estado de cosas -expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática que viabiliza los avances sobre las micro relaciones. Es en la macro relación donde se expresa la decisión política que fija -en términos generales- las reglas de juego entre esas partes.

Las micro relaciones son aquellas que se “articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales los cuales están a cargo de una multiplicidad de actores individuales, públicos y privados -agencias del Estado, el sector empresario y los grupos de inversiones-, y de pequeños núcleos burocráticos” (Escudé, 1991, p. 405). Siguiendo el razonamiento del autor es en las micro relaciones bilaterales donde se juegan los auténticos intereses de los países (Escudé, 1991: 405). Esto es así porque son las organizaciones privadas -las empresas, los bancos- las que generan dinero

este argumento tomando en cuenta cuatro elementos: que Argentina no volvió a representar un desafío estratégico militar ni para Estados Unidos ni para las otras grandes potencias porque se mantuvo dentro de los regímenes internacionales establecidos, no emprendió nuevas actividades misilísticas, perseveró en la integración con Brasil -incluyendo avances en la construcción de medidas de confianza mutua- y mejoró las relaciones con sus vecinos -especialmente con Chile con quien también se adoptaron medidas de confianza mutua-. Para mayores detalles ver Escudé (2012).

como resultado del intercambio comercial de bienes, servicios e inversiones. Sin embargo, tales organizaciones dependen de las reglas fijadas en la macro relación, así como también de los pequeños núcleos burocráticos que son los responsables de implementar las decisiones y los cursos de política decididos en el macro nivel.

Cabe agregar que las relaciones bilaterales -las macro y las micro- son entendidas como un camino de doble mano (Escudé, 1991). No obstante, sólo la macro política depende exclusivamente de la voluntad política de los funcionarios de primera línea de cada país. Y

[...] como los intereses políticos de las grandes potencias son mucho más globales que los de un país como la Argentina, la macro política exterior de la gran potencia será un dato dado, más o menos fijo [...] una buena macro relación depende más de la buena voluntad del país más débil, que deberá ajustar sus objetivos políticos a los de la gran potencia [...], a la vez que es el país más débil el que está más necesitado de una buena relación en términos de los costos y beneficios. En cambio, las buenas micro relaciones dependerán de ambas partes más menos por igual (Escudé, 1991, p. 405-406).

Ese entramado de intereses complejos crea un vínculo más denso por la intensidad de las interacciones y puede generar disensos en virtud de que la multiplicidad de intereses que están en juego, no siempre son compatibles.

Ambas dimensiones de la relación bilateral total cobran relevancia también en aquellas circunstancias en las que emerge el “síndrome de irrelevancia de la racionalidad en el proceso de toma de decisiones” de la potencia hegemónica (Escudé, 1992, p. 176). Dicho síndrome puede ser caracterizado como un ensañamiento de parte del actor más poderoso con la vocación de generar el mayor daño posible al Estado más débil sin tomar en consideración los costos en los que deba incurrir porque puede afrontarlos. En un lenguaje más llano podemos decir que se parece bastante a una revancha a través de la cual se intentan vengar todos los desafíos acumulados en la ‘memoria histórica’ del actor más fuerte. La articulación conceptual expuesta -macro y micro relaciones junto con el síndrome de la irrelevancia de la racionalidad- ponen 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.

Para completar el análisis del legado conceptual es necesario incluir la polémica relativa a la ‘autonomía’. Escudé cuestiona la teoría de la autonomía desde dos frentes. Por un lado, afirmando que el trabajo conceptual ha sido escaso y que

entenderla como “libertad de acción” era un error (p. 10). Por el otro, su crítica se expresa como “la falacia de la autonomía como supuesta generadora del desarrollo”⁷ (Escudé, 1992, p. 91).

Escudé dice que

[...] la autonomía misma debe reconceptualizarse y redefinirse, en términos de la capacidad de confrontación de un Estado y, más precisamente, en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de la autonomía. La autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción, frente a una problemática determinada (Escudé, 1992, p. 10).

Así, clasifica a la autonomía en función de los usos que de ella se haga: consumo e inversión. Se ‘consume’ autonomía cuando el objetivo “apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie” (Escudé, 1992, p. 10). Se ‘invierte’ autonomía cuando el objetivo “apunta (con o sin acierto) a alimentar la base de poder y/o bienestar del país” (Escudé, 1992, p. 10). Desde su punto de vista los gobiernos argentinos han consumido autonomía en tanto la usaron para confrontar o hacer exhibicionismo discursivo y esto ha ocasionado costos inmediatos y en el largo plazo. En aquellas ocasiones en las que los gobiernos han usado la autonomía como inversión -que fueron pocas- ello ha redundado en réditos económicos y por ende a acrecentar la base de poder y bienestar de la población.

Del análisis de lo expuesto por Escudé (1992, 1995, 2012) se observa una interpretación limitada de las conceptualizaciones de Puig y Jaguaribe -en esta ocasión sólo trabajamos con el primero de ellos-. Nos detenemos un instante sobre la propuesta de Puig ya que el abordaje *in extenso* excede el propósito de este trabajo.

Para Juan Carlos Puig

autonomizar significa ampliar el margen de maniobra de decisión propia y, normalmente, implica por tanto recortar el margen del que disfruta algún otro [...]

⁷ Cabe recordar que en el Capítulo 1 de “Realismo Periférico” (1992) y en el Capítulo 2 de “Principios del Realismo Periférico” (2012) Escudé trabajó sobre el concepto de falacia antropomórfica y explicó largamente su incidencia en el diseño de políticas exteriores que resultaron perjudiciales a los intereses de la Argentina. En el Capítulo 2 de “Realismo Periférico” (1992) identificó otras tres falacias a saber. 1- “que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil” (Escudé, 1992, p. 56). Lo que plantea es que debido a una equivocada conceptualización de la autonomía se prestaba atención a los costos en los que podía incurrir la gran potencia en lugar de priorizar los costos que la acción implicaba para el actor más débil. 2- “la falacia de extrapolar a la Argentina una aumentada interdependencia global” (Escudé, 1992, p. 66). El punto de Escudé aquí es que los desaciertos de los gobiernos argentinos junto con los costos impuestos por los grandes poderes hicieron que Argentina se volviera menos interdependiente. 3- “la falacia de la autonomía como supuesta generadora del desarrollo” (Escudé, 1992, p. 91).

el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde (1984, p. 44).

En esa misma línea agrega que la autonomía es “la máxima capacidad de decisión propia con la que se puede contar, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1984, p. 149). En ambos casos hay una visión clara de que la implementación de políticas autonomizantes -tienen un carácter progresivo- implican tomar en cuenta los condicionantes internos -viabilidad- y externos -permeabilidad/permisividad internacional- para hacer ese cálculo estratégico. Puig afirma que los miembros de las elites autonomizantes deben realizar un cálculo de costos-beneficios -implica racionalidad- para plantear líneas de acción planificadas y no improvisadas.

El otro cuestionamiento de Escudé es que
[...] la autonomía tiende a ser un producto del poder, y por lo tanto, del desarrollo económico y tecnológico (y del acceso a ciertos recursos estratégicos). La autonomía se construye desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior, sino de ese desarrollo interno. Porque en la construcción de la autonomía la variable central es ese desarrollo, y porque para afianzar el desarrollo es necesario ponerse a cubierto, en la máxima medida posible, de las discriminaciones y sanciones a que pueda ser sometido un país dependiente y poco estratégico en caso de una emergencia internacional que afecte a sus intereses [...] (Escudé, 1992, p. 92).⁸

En realidad, cierto grado de desarrollo aún en una situación de dependencia - la viabilidad para Puig- es la antesala de la autonomía dado que, si el país no cuenta con ese mínimo crítico de recursos, difícilmente pueda sostener en el tiempo un curso de acción autonomizante. Es más, Puig afirma explícitamente que se deben tomar en consideración los condicionantes objetivos de la realidad. De esa manera, alude a la realización del tan mentado cálculo racional. Es probable que las propuestas teóricas autonomistas existentes no hayan sido del agrado de Escudé y que eso lo haya motivado a elaborar la clasificación de la autonomía en función del uso que de ella se haga -consumo e inversión-. Pese a ello, sus críticas principales tienen un carácter parcial que soslaya aspectos teóricos y conceptuales bien elaborados de las propuestas de Jaguaribe y de Puig. Finalmente, el planteo de Escudé no muestra con precisión en qué partes de las obras de ambos autores él encuentra esa relación ‘causal’ o ‘inferencia

⁸ Si bien no nos explayamos aquí sobre la visión de Jaguaribe es importante señalar que incluye dentro de las ‘tendencias estructurales’ su preocupación por la ‘desnacionalización en lo cultural por la dependencia científico-tecnológica’ y que es un aspecto al que una política más autónoma procura encontrar solución.

causal' entre los conceptos de autonomía y la confrontación como consecuencia inexorable.

6. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en este artículo, podemos afirmar que las obras de Carlos Escudé no pasaron desapercibidas en el campo de los estudios internacionales en general y de política la política exterior argentina en particular. En esa dirección, el Realismo Periférico es una teoría de política exterior a través de la cual el autor buscó comprender el estado de situación de Argentina con el mundo y, a partir de allí, planteó de qué manera un Estado mediano y periférico debía y/o podía vincularse con sus pares con el objetivo central de satisfacer mejor sus propios intereses en términos de desarrollo económico y bienestar de los ciudadanos en un tiempo y espacio determinado. Sus trabajos han tenido, un impacto notable en nuestro país, en América Latina y a nivel internacional.

Tal vez, la valoración predominante de esos impactos haya sido de carácter crítico tanto en lo relativo al contenido de su propuesta teórica como en la praxis de la política exterior en sí, especialmente, durante las administraciones de Carlos Menem. Frente a esas situaciones Escudé, en general, no tuvo problemas en debatir con sus pares sobre el realismo periférico ni sobre los aciertos y errores de las políticas exteriores argentinas, aunque siempre lo hizo con la fuerza de sus convicciones acerca de que su teoría de política exterior había sido adecuada más allá de los problemas asociados a la praxis de la política en sí. Escudé debatía con respeto del punto de vista de sus colegas, pero no dialogaba -especialmente sobre la cuestión de Malvinas-. La fuerza de convicciones tan disímiles eran una condición de imposibilidad del diálogo. De hecho, su convicción fue tan fuerte que ajustó el realismo periférico en el contexto del ascenso de China. Su propuesta teórica fue pragmática y flexible a tal punto que aun cambiando al actor hegemónico -EE. UU. por China- siguió sosteniendo su tesis central: que Argentina como país periférico y 'débil' no debía confrontar de manera estéril con la potencia de turno para evitar los costos que el 'fuerte' tuviera la capacidad de hacerle 'sufrir' -parafraseando a Tucídides en La Guerra del Peloponeso.

En el mundo de la política sus propuestas se transformaron, con posiciones a favor y en contra, en el caballito de batalla de la retórica de todos los gobiernos que siguieron al de Menem. Esto puede verse en las declaraciones de los Cancilleres post 1999 cuando expresaban por ejemplo que no planteaban 'relaciones carnales' -expresión usada por Guido Di Tella- con Estados Unidos sino 'relaciones maduras' como declaró Adalberto Rodríguez Giavarini o que el gobierno de Duhalde era 'polígamo' en materia de política exterior como señaló Carlos Ruckauf.

También nos parece importante subrayar que el realismo periférico se transformó en la némesis de las políticas exteriores basadas en la teoría autonomista, creada originalmente por Juan Carlos Puig y reversionada por numerosos académicos para *aggiornarla* a otros tiempos históricos y contextos nacionales e internacionales.

Más allá de la polémica, de los aciertos y de los errores, las obras de Carlos Escudé analizadas en este artículo -Realismo Periférico (1992 y 2012)- han dejado su huella en el campo de la política exterior argentina a través de los conceptos elaborados por el autor, así como también por los legados derivados de tan encendidos debates.

Referencias bibliográficas

- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional* 8(27), pp. 394-406.
- Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, C. (1995). *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.
- Escudé, C. (1999). *El estado del Mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Sur*. Buenos Aires: Ariel.
- Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.
- Herrera Vinelli, L. (2022). *A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica*. Heredia (Costa Rica): EUNA-ATRIO
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis* 1 (1), pp. 1-30.
- Lorenzini, M. E y Pereyra Doval, G. (2016). 200 días bajo la lupa. La visión macrista de la política exterior argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://revistafal.com/200-dias-bajo-la-lupa/>
- Matsushita, H. (1998). La diplomacia japonesa hacia América Latina en la época de la post guerra fría: comparaciones con las etapas anteriores. En T. Di Tella y A. Osono (Comp.) (1998). *Japón/América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Neack, L.; Hey, J. and Haney, P. (Eds.) (1995). *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.

- Papp, D. (1994). *Contemporary International Relations: Frameworks for understanding*. Canadá y New York, Toronto: Macmillan College Publishing Company
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: GEL. Volumen 1.
- Rosenau, J. (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En Singer, D. y Rosenau, J. (Eds.) *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Buenos Aires: Nueva Visión. Colección Fichas.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.