

El impacto del realismo periférico en la política exterior de los gobiernos de Carlos Menem

Raúl Cerro Fernández*

Resumen: La llegada de Carlos Menem a la presidencia de Argentina supuso un cambio de paradigmas en varios aspectos. La política exterior argentina en esos diez años de presidencia menemista dio un giro de 180° con respecto a las administraciones anteriores. Esto sirvió al especialista en relaciones internacionales Carlos Escudé para elaborar el realismo periférico, una doctrina realista propia para aquellos Estados que carecen de poder. Por tanto, el presente artículo se propone analizar en detalle cómo el realismo periférico impactó en la política exterior de los gobiernos de Menem. La conclusión a la que se llega entonces es que existió una retroalimentación entre el realismo periférico y la política exterior menemista, ya que primero fue esta política la que influyó en la construcción de la teoría escudeana y después sucedió lo opuesto, convirtiéndose en la instancia teórica predominante en los siguientes años de la década de los noventa.

Palabras clave: Argentina, realismo periférico, Carlos Escudé, política exterior, Carlos Menem.

Abstract: The arrival of Carlos Menem to the presidency of Argentina meant a change of paradigms in several aspects. Argentina's foreign policy during the ten years of Menem's presidency took a 180° turn with respect to previous administrations. This served the international relations specialist Carlos Escudé to elaborate peripheral realism, a realist doctrine for those states lacking power. In this sense, this article aims to analyse in detail how peripheral realism had an impact on the foreign policy of Menem's governments. Thus, the conclusion reached is that there was mutual influence between peripheral realism and Menem's foreign policy, since first it was this policy that influenced the construction of Escudé's theory and then the opposite happened, becoming the predominant theoretical instance in the following years of the nineties.

* Raúl Cerro es graduado en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Cursa actualmente el Máster Universitario de Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: racerro@ucm.es

Keywords: Argentina, peripheral realism, Carlos Escudé, foreign policy, Carlos Menem.

RECIBIDO: 22/08/2023 ACEPTADO: 08/03/2024 PUBLICADO: 28/08/2024



Introducción

La política exterior de Argentina a lo largo de su historia ha contado con diferentes etapas. Durante el proceso de construcción del Estado argentino, se mantuvo una relación de dependencia con respecto al Reino Unido. Sin embargo, en los años cuarenta del siglo XX, con la llegada del peronismo, hubo una ruptura en relación con la etapa anterior y pasó a predominar la doctrina de la “tercera posición”, por lo que se dio un distanciamiento con el Reino Unido sin caer en la órbita estadounidense, aunque manteniendo relaciones cordiales con el mundo occidental y a su vez priorizando un mayor contacto con los países sudamericanos. En último término, desde 1983 han existido diferentes vaivenes sin existir un consenso en este apartado (Caviasca, 2021, p. 35).

El artículo se centra en la política exterior de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999). La cancillería argentina en dicho período de tiempo tuvo dos titulares: en un primer momento fue Domingo Cavallo (1989-1991), que en la reestructuración ministerial de 1991 pasó a ocupar la cartera de Economía, y posteriormente fue el turno de Guido Di Tella (1991-1999).

Así pues, en un panorama marcado por la hiperinflación, Menem llegó a la presidencia de Argentina en 1989. Pese a que durante la campaña presidencial presentó un perfil distinto, su llegada a la Casa Rosada supuso la implementación de políticas de corte neoliberal. En este sentido, la política exterior de la administración menemista también se vio afectada y por ende adquirió tintes pragmáticos, lo cual implicaba la reducción de una actitud confrontacionista y el alineamiento total con Estados Unidos. El giro de 180° de la política exterior argentina sirvió al especialista en relaciones internacionales Carlos Escudé para desarrollar su propia doctrina bajo el nombre de “realismo periférico”. Esta teoría de la política exterior acabó teniendo un peso importante en los gobiernos de Menem, y además durante un tiempo Escudé fue asesor especial del canciller Di Tella.

El propósito del presente artículo entonces es presentar algunas de las decisiones más destacadas tomadas en materia de política exterior durante los dos mandatos presidenciales de Menem y explicar seguidamente por qué pueden enmarcarse en el realismo periférico. No obstante, previo al análisis del caso, se tratan en profundidad las premisas bajo las que se asentó esta doctrina teórica a través de un marco teórico.

El realismo periférico como doctrina

Antes de abordar como tal el realismo periférico, hay que empezar señalando un factor diferencial de esta doctrina como fue la división que trazó Carlos Escudé entre Estados centrales y periféricos. El centro entonces serían los países con un gran predominio en la economía mundial y en el sistema interestatal, mientras que la periferia estaría formada por países rezagados cuya influencia es ninguna o nula. En la definición de “Estados periféricos”, se incluirían a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo –Escudé los denomina también del “Tercer Mundo”– y aquellos pequeños y medianos países con una gran vulnerabilidad económica (Escudé, 1995).

A partir de aquí, el realismo periférico sería un realismo para aquellos que carecen de poder, un tipo ideal de política exterior cuyo propósito era saciar los escasos intereses de las ciudadanías de los Estados débiles, recuperando para ello la lógica ateniense que narraba Tucídides en el Diálogo de los Melios (Escudé, 2009). Este pasaje relata el rechazo de los melios, una isla neutral, a anexionarse a la Liga de Delos y cómo la respuesta de los atenienses ante esto fue la ocupación a sangre y fuego y la rendición de los habitantes de esta isla. Un ejemplo clásico de *realpolitik* en el que los melios apelaban a argumentos de justicia, igualdad y neutralidad, y en cambio los atenienses empleaban la amenaza de la fuerza y la desigualdad de recursos. Por tanto, Escudé a la hora de fundamentar esta teoría recordaba la famosa frase de Tucídides al respecto: “*los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben*” (Escudé, 2020, p. 39).

El razonamiento ciudadano-céntrico jugaba un rol importante ya no sólo para la teoría en sí, sino también para la política exterior de un gobierno periférico. La ubicación central que se le daba a la ciudadanía implicaba dar menos espacio a las confrontaciones de carácter idealista y perseguir el desarrollo económico, la riqueza, más que el poder inmediato (Escudé, 1995, p. 230). De igual forma, en el planteamiento teórico de Escudé, esto significaba realizar una crítica al concepto de “falacia antropomórfica” por plantear un modelo en el que los derechos del individuo eran el único fundamento del Estado. La falacia antropomórfica sería un mecanismo empleado por el nacionalismo, una ideología de dominación por su capacidad “adormecedora”, y que daba a la nación unos sentimientos y valores que sólo podían aplicarse a los individuos. A tal efecto, no se podría emplear el realismo periférico si se aceptaba la

falacia antropomórfica y por ende se consideraba necesario un régimen democrático-contractualista de nación para que la política exterior contuviese una validez lógica (Escudé, 1992). El régimen democrático acababa entendiéndose como un dispositivo de control respecto a aquellos objetivos poco realistas y planteamientos pretenciosos. El interés nacional en términos periféricos se situaría en el desarrollo económico y el bienestar ciudadano, suponiendo un alejamiento del estadocentrismo (Lorenzini, 2022).

Esa prioridad que daba el realismo periférico conllevaba poner en tela de juicio el apartado político-militar, es decir, trazaba una diferencia entre las prioridades de los Estados de la periferia y las de las grandes potencias. Para un país situado en la periferia, cualquier factor que obstaculizase o perjudicase el desarrollo o el crecimiento debía de ser evitado, y por el contrario, en caso de que fuese una política que lo facilitase, tendría que ser pensada como recomendable. Si los intereses económicos no se encontraban implicados, los Estados periféricos tendrían que reducir sus confrontaciones porque las consecuencias que podían acarrear eran más perjudiciales que para los países centrales. El realismo periférico era lo que Richard Rosecrance denominaba el “Estado comercial” (Escudé, 1995, p. 171).

Lo tratado en el párrafo anterior se relaciona directamente con la principal recomendación que hacía Escudé respecto a la política exterior de los Estados periféricos: la priorización del balance de costos y beneficios (Lorenzini, 2022). Así pues, se propugnaba que en gran medida desideologizar la política exterior de un Estado dependiente, vulnerable y poco estratégico y se tendiese a tomar decisiones basadas en un cálculo de costos-beneficios materiales. La idea era entablar cooperaciones sólidas con las grandes potencias con el fin de buscar una reducción al mínimo de costos y riesgos, aunque en realidad en muchas ocasiones no fuese una garantía de éxito. No obstante, en la política exterior la consigna era la mitigación de costos y riesgos. Esto es, adoptar la dependencia para su potencial disminución (Escudé, 1992).

Por ello, a propósito de los desafíos a las potencias dominantes, un factor que no se debía de excluir era la “memoria histórica” (Escudé, 1992, p. 73). Este último concepto mencionado podía ser empleado por un Estado central como una justificación para la aplicación de sanciones severas sobre la nación periférica. Las confrontaciones, incluso siendo menores, se iban acumulando en una memoria histórica negativa que acababan saliendo a la superficie cuando el Estado periférico era intrascendente para los intereses de la gran potencia con la que éste se enfrentaba. Dos cuestiones había que

tener al final claras: la inexistencia de costos inmediatos no entrañaba la inexistencia de riesgos y la trascendencia de la cooperación era mayor cuanto más endeble era el país. En caso de no considerar los factores indicados previamente, los países periféricos tenían riesgos de caer en el denominado “síndrome de irrelevancia de la racionalidad” en el proceso de decisión de un Estado central frente al cual el país se hallaba en una situación de dependencia (Escudé, 1995, p. 165). Cobraba mayor sentido de este modo cuándo Escudé lo planteaba como una teoría centrada en la debilidad y la vulnerabilidad de los países periféricos.

Pasando a poner en discusión el realismo periférico con otras teorías, se ha de comparar, en primer lugar, con las dos principales teorías de relaciones internacionales desarrolladas en el contexto angloamericano: el realismo clásico y la interdependencia. Sin embargo, antes de trazar las diferencias que hacía el propio Escudé con respecto a estas dos teorías mencionadas, hay que apuntar que el realismo periférico sería una combinación entre realismo e interdependencia (Simonoff, 2022, p. 230) porque consideraba que había una jerarquía de asuntos, anteponiendo el poder económico frente a la fuerza militar como la principal política que debía de llevar a cabo un Estado periférico. Así, en relación con el realismo clásico, tal doctrina hablaba de la “anarquía” existente en el sistema interestatal, pero el realismo periférico teorizado por Escudé creía en el dominio de la “jerarquía”, en especial en materia de paz y seguridad, e indicaba que era un hecho que se apreciaba mejor desde la periferia que desde el centro del mundo (Escudé, 1995).

Dicha jerarquía estaba presente entre las grandes potencias y buena parte del resto del mundo, cosa que no ocurría entre las propias grandes potencias donde sí imperaba la anarquía. También hay que destacar que la anarquía podía ser compartida por aquellos Estados débiles con gobiernos indiferentes a los costos de su estrategia que decidían adquirir un papel desestabilizador en cuestiones mundiales. Por ello, el teórico argentino planteaba que los postulados de Kenneth Waltz, uno de los padres del neorrealismo, eran incorrectos al afirmar que lo que definía al sistema interestatal era la anarquía y que las unidades del sistema, los Estados, eran operativamente iguales. También el realismo periférico se distanciaba de la doctrina realista por su visión estadocentrista al igual que por plantear que la fuerza militar era crucial en una política exterior (Escudé, 1995).

En cuanto a la interdependencia compleja, Escudé reconocía que el realismo periférico tenía más semejanzas en comparación con el realismo central. Su aproximación al modelo desarrollado por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye se daba sobre todo por el rechazo a esa fijación de los realistas por potenciales guerras entre estados soberanos. Aun así, había igualmente coincidencias entre la interdependencia y el realismo que los alejaba del realismo periférico como era el tratamiento con un modelo del Estado-como-actor, pasando por alto en sus análisis acerca de quién era el sujeto atendido por el Estado y su política. Respecto a la crítica como tal a la interdependencia, el realismo periférico tenía claro la desvalorización del poder militar, pero eso no quería decir que no existiese una jerarquía de asuntos, un planteamiento distinto al de Keohane y Nye. Para los Estados periféricos había una jerarquía clara de temas, a pesar de que la fuerza militar no fuese prioritaria. Asimismo, la jerarquía también se hallaba presente entre las organizaciones intergubernamentales y en aquellas en las que las grandes potencias disponían de un papel protagónico eran las que marcaban los asuntos interestatales. En último término, Escudé criticaba el marcado etnocentrismo de Keohane y Nye a la hora de desarrollar la interdependencia compleja porque ese mundo interdependiente del que hablaban en su libro de 1979 se refería en especial a Estados Unidos, puesto que el resto del Tercer Mundo se volvió menos interdependiente que antes (Escudé, 1995, p. 233).

La otra teoría que tiene que abordarse en este apartado ha de ser el autonomismo conosureño, el cual era considerado la némesis del realismo periférico. El desarrollo del concepto de “autonomía” constituyó un primer momento paradigmático de la disciplina de las relaciones internacionales en el contexto de los años sesenta y setenta (Simonoff, 2022). La autonomía se sustentaría de esta forma en una serie de capacidades y voluntades. Su aparición significó la institucionalización de este campo disciplinar en el Cono Sur (Simonoff, 2020, p. 74). Así pues, dos autores fueron los principales referentes en relación con esa síntesis entre teorías locales e importadas, entre las teorías de la dependencia y de la interdependencia: el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig. Ambos académicos incorporaron en el marco de los análisis regionales de la política mundial las ideas procedentes de los Estados Unidos. Se convirtió la autonomía en un tema que se refería a la problemática internacional de los países periféricos, como la principal estrategia que debía desarrollar la región ante el mundo (Tickner, 2021, p. 92).

Entonces, poniendo el foco en Juan Carlos Puig y su teoría, quien durante un período breve de tiempo, de mayo a julio de 1973, se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), desarrollando una agenda exterior de corte autonomista que posteriormente se continuaría bajo la tercera presidencia de Juan Domingo Perón. El conjunto de políticas que llevó a cabo en este corto período de tiempo tenía como eje la teoría de la autonomía que había elaborado en el ámbito académico (Caviasca, 2021, p. 38). La propuesta de Puig se enmarcaba en la “autonomía heterodoxa”, uno de los grados de autonomía posible para la política exterior latinoamericana. Esta implicaba alcanzar los niveles máximos de autonomía evitando enfrentarse con las grandes potencias y a su vez intentado restablecer la capacidad de decisión nacional (Clemente, 2020, p. 80). La idea del realismo desde la periferia tuvo su origen básicamente en Juan Carlos Puig que supo readaptar el concepto de autonomía con teorías propias, alejándose incluso de la teoría de la dependencia (Simonoff, 2022, p. 224).

Carlos Escudé, sin embargo, al formular el realismo periférico, se distanció de la idea de autonomía propugnada por Puig. En la teoría del realismo periférico, se requería la renuncia del concepto de autonomía como libertad de decisión o de acción de los Estados (Rapoport, 2003). Escudé, que optaba por un pragmatismo tácitamente utilitarista (Rubbi y Battaleme, 2022, p. 258), identificaba como una falacia la idea de autonomía como generadora de desarrollo. Sostenía que dicha falacia había estado arraigada en el pensamiento latinoamericano y que normalmente ocurría justo lo contrario: el desarrollo era el encargado de generar la autonomía. Con ello, habría que distinguir entre dos tipos de uso de la autonomía: por un lado, el llamado “consumo de autonomía”, que se orientaba hacia la demostración de la autonomía, y por otro, la “inversión de autonomía”, enfocada en la producción de más desarrollo o poder. El interés nacional en estos temas se convertía en un elemento importante fundamentalmente en los Estados periféricos. Por tanto, al adoptar una perspectiva ciudadano-céntrica y asumir el crecimiento económico como el principal interés nacional de un país dependiente, vulnerable y poco estratégico, el enfoque de la política de exterior no se debía de orientar ni en la seguridad nacional ni en la autonomía – definida como libertad de elección de los Estados para la búsqueda de mayores espacios de independencia– (Escudé, 1992, 1995). Esta era la justificación por la que la autonomía de Puig se consideraba la antítesis del realismo periférico de Escudé.

La política exterior argentina durante el menemismo

En palabras de Carlos Escudé (1992), el realismo periférico era el único realismo al que podía optar un país como Argentina si el objetivo era aplicar una política exterior que redujese los costos y riesgos eventuales, maximizase beneficios y atrajese inversiones. De esta manera, dicho apartado está destinado a un análisis en profundidad de cómo el realismo periférico impactó en la política exterior de los gobiernos de Carlos Menem. Como se señaló al principio de la investigación, el objetivo es presentar unas cuantas decisiones que se tomaron en el apartado de la política exterior en ese tiempo (1989-1999) y ulteriormente explicar por qué se pueden encuadrar en la doctrina del realismo periférico.

Así, el diagnóstico que Escudé (1992) hizo al respecto era el siguiente: Argentina, un país periférico, empobrecido, endeudado y poco relevante, había tenido un gran número de confrontaciones durante al menos medio siglo; esos desafíos constantes ocasionaron costos graves, impidiendo su inserción internacional funcional para su desarrollo; y para superar dicho problema, se debía bajar el número de enfrentamientos con las grandes potencias casi a cero y concentrar su poder de confrontación en aquellos casos comerciales y económicos que afectasen a su bienestar. En el pasado, Argentina había contado con confrontaciones históricas con Estados Unidos, las cuales se intensificaron a partir de la década de 1940. Al disponer de una economía que no era complementaria a los intereses norteamericanos, Argentina fue víctima de un “síndrome de irrelevancia de la racionalidad” en el proceso decisorio de Estados Unidos, por lo que el país sudamericano sufrió un boicot importante (Escudé, 1995, p. 14). Esto fue un claro ejemplo de las consecuencias perversas que puede sufrir un país que es considerado irrelevante para los intereses vitales de las grandes potencias. También hay que apuntar que ese perfil confrontativo de Argentina se extendió a otros casos: Chile (conflicto del Beagle – 1978), Brasil (tensionamiento de las relaciones – 1979), o Reino Unido (invasión de las Malvinas – 1982) (Escudé, 2009, p. 4).

Con la asunción de Carlos Menem como presidente de Argentina, se produjo una suerte de ruptura con el modelo en vigor hasta ese momento. Dicha ruptura implicó, entre otras cosas, el cambio de rumbo en el área de la política exterior, que se vio determinada fuertemente por los criterios económicos. El punto de inflexión de esta

política exterior estuvo en el estrechamiento de lazos de Argentina con Estados Unidos, dado que desde la presidencia de Menem se buscaba el respaldo de la primera potencia mundial como fuente de financiamiento, de inversión y como socio comercial. Igualmente, con el fin de estrechar las relaciones con Europa occidental, se restablecieron las negociaciones con Gran Bretaña. Referente a las relaciones con Latinoamérica, se percibieron elementos de continuidad con respecto al gobierno de Raúl Alfonsín de cara al mejoramiento de la integración con Brasil y a la resolución de los conflictos limítrofes con Chile para aumentar las relaciones bilaterales (Stuhldreher, 2003).

Los tomadores de decisión del gobierno de Menem, pensaron que la nueva política exterior argentina estaba fundamentada de acuerdo con los cambios en el sistema mundial que se resumían en el fin de la Guerra Fría y la concepción de Estados Unidos como el hegemon mundial. No obstante, para Escudé el giro de 180° de la política exterior era independiente de los factores derivados de la caída de la URSS, y en el diagnóstico del realismo periférico incidía especialmente la proyección retrospectiva, antes de que la “tentación nacionalista” impactase en los gobiernos argentinos que hubo desde 1940 (Bernal-Meza, 2002; Caviasca, 2021). En consecuencia, Escudé insistía que a pesar de que la discusión teórica sobre el rumbo de la política exterior argentina empezase antes de la puesta en práctica de las decisiones adoptadas por la administración de Menem, sería un error atribuir plenamente el cambio a la producción académica sobre el realismo periférico que acompañó a este debate (2012, p. 28). Esto último se ha de tener muy presente a la hora de hacer el análisis de las políticas que se tratarán en los siguientes párrafos, aunque eso no quita que dicha doctrina teórica predominó en el seno de la diplomacia argentina en la década de los noventa.

La primera de las decisiones que constató ese giro en la política exterior de Argentina fue el envío de tropas y naves por parte del ejecutivo nacional al Golfo Pérsico con la intención de participar en el bloqueo contra Irak. Esta acción supuso romper con la tradicional neutralidad argentina ante aquellos conflictos bélicos que no le incumbían directamente (Bologna y Busso, 1994, p. 36). En términos materiales, su participación no implicó grandes beneficios, aunque sí aumentó el prestigio internacional del país y del presidente Menem (Escudé, 1995). Tras esta actuación en la Guerra del Golfo, las Fuerzas Armadas argentinas adquirieron un nuevo rol al

permitirles participar en los operativos de paz de la ONU y pasó a ser uno de los ejes de la política de seguridad internacional de la administración menemista (Busso, 1994; Busso, 2001, p. 80). De este modo, tal decisión se encuadraba perfectamente en la doctrina del realismo periférico porque el país era visto con buenos ojos entre financistas e inversores potenciales y no entrañaba una gran amenaza al reforzar los vínculos con una gran potencia. La cuestión de la memoria histórica jugaba un papel fundamental en este sentido. La intención era iniciar y cultivar una memoria histórica de carácter positivo.

En el marco del alineamiento con Estados Unidos, se inscribió el cambio de la política nuclear argentina con la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, conocido como el Tratado de Tlatelolco, y que contó también con el respaldo de Brasil y Chile. Se firmaron igualmente diferentes acuerdos de cooperación nuclear entre los que sobresalían los rubricados con Estados Unidos y el EURATOM (Rapoport, 2003). Por otra parte, hubo grandes modificaciones también en la política misilística. Desde Washington, se presionó para que no se continuase con el proyecto de construcción del Cóndor II, el cual se encontraba ligado al contexto de la Guerra de las Malvinas, al ser considerado como una amenaza a su política de control de misiles. Estados Unidos quería evitar que en los países en desarrollo se difundiesen las armas de destrucción masiva y aunque hubo resistencia por parte de la Fuerza Aérea argentina, finalmente se optó por su desactivación para que las ventajas se reflejaran en la esfera económica. Posteriormente, el gobierno de Menem se acabó adhiriendo al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), confirmándose su ingreso formal en 1993 (Bologna y Busso, 1994; Busso, 1994, p. 97). Argentina profundizó su compromiso para el empleo de manera pacífica de la energía nuclear y en la no propagación de armas de destrucción masiva (Busso, 2001). Como indicaba Escudé, por la posición de las grandes potencias podían exigir concesiones políticas a los Estados más débiles y de paso vincularlas a cuestiones económicas cruciales (1995, p. 98). A fin de cuentas, todo esto conllevaba la aceptación realista de la predominancia norteamericana.

En el marco de Naciones Unidas, Argentina varió su voto en la Asamblea General de dicho organismo y terminó con su postura tradicional de disidencia con Estados Unidos, que en el pasado lo había convertido en el país con el voto más antioccidental de Latinoamérica, con excepción de Cuba (Bologna y Busso, 1994, p.

40). El gobierno de Menem optó por seguir la táctica de *bandwagoning* que llevaban a cabo los Estados más débiles del bloque occidental en los organismos internacionales. En tanto, otro de los cambios coherentes al perfil de la política exterior menemista fue el retiro del Movimiento de los No Alineados. Los circuitos de los poderosos eran los que contaban verdaderamente y este movimiento, al igual que le ocurría a la Asamblea General de las Naciones Unidas, formaba parte de esas organizaciones que en buena medida eran “inefectivas e inocuas”. Su membresía no causaba beneficio alguno y lo que sí producía era que en las comunidades financieras se generasen percepciones inoperantes (Escudé, 1995; Rapoport, 2003, p. 954). Desde el punto de vista del realismo periférico, el balance antes de tomar estas decisiones producía un escenario de mayores costos que beneficios y, al ser una teoría de carácter ciudadano-céntrica, no se daban las condiciones de paz, estabilidad y prosperidad tan ansiadas desde el gobierno nacional.

La última decisión resaltada que tiene que ver con Estados Unidos y que se podría enmarcar en el realismo periférico fue el nombramiento de Argentina en el año 1997 como Aliado extra-OTAN. Tal inclusión significó el broche de oro a esas relaciones tan intensas que se generaron a partir de 1989 y al mismo tiempo implicaba seguir los pasos de Estados Unidos a la hora de ir apartándose de Naciones Unidas para acercarse a una organización como la OTAN. También hay que indicar que el estatus que recibió fue visto como una medida de consolación ante la inviabilidad de concretar el principal objetivo de la administración menemista, que era ser miembro de la OTAN (Bologna, 1998a, p. 12; Simonoff, 2005, p. 131; Busso, 2001, p. 79).

Por consiguiente, quedó claro que, en base a los modelos de política exterior trazados por Roberto Russell y Juan G. Tokatlian (2009, p. 229) que siguieron los países de América Latina hacia Estados Unidos, la Argentina de Carlos Menem se insertó en el “acoplamiento” por plegarse a los intereses estratégicos vitales de los Estados Unidos. Como también apuntaba Mariano Turzi (2013, p. 193), el modelo de acoplamiento que siguió Argentina significaba asimismo el apoyo a Washington en organismos internacionales y fundamentalmente en asuntos de seguridad global, y una distante integración regional. Esas “relaciones carnales” de las que hablaba el canciller Di Tella se traducían en una sólida relación económica, destacándose, por ejemplo, el ingreso al Plan Brady o la firma del acuerdo “Cuatro más Uno” y el Acuerdo de Garantía de Inversiones (Stuhldreher, 2003; Busso, 1994, p. 66). Sobre esta estrategia de la política

exterior argentina, Escudé sentenciaba que no se encontraba en contradicción con el realismo periférico y que se amoldaba a la táctica de alineamiento que fomentaba dicha teoría, la cual estaba alejada de la lógica que efectuaron los melios para hacer frente a Atenas (1995, p. 233). En líneas generales, las actuaciones señaladas previamente respondían a ese principio del realismo periférico que dice que los Estados periféricos han de renunciar a la fuerza militar para centrarse en el desarrollo económico.

La política exterior de la era Menem, por otro lado, también puso en su mira las relaciones con la Europa occidental, en concreto con los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE). No obstante, para alcanzar importantes acuerdos con esta región debía de dar un giro a las relaciones que mantenía con Reino Unido. Desde la Guerra de las Malvinas de 1982, no existían relaciones entre sendos países y fue a partir de 1989 con la firma de los Acuerdos de Madrid que hubo una progresiva normalización, ya que al final era la llave para contar con presencia en la CEE (Bologna, 1998a, p. 13). Estos acuerdos, de igual manera, establecían la fórmula del conocido como “paraguas de soberanía” que conllevaba que ambas partes discutirían sobre las cuestiones del Atlántico Sur sin que significase esto una renuncia al reclamo soberano. Además, por parte de Argentina, con Di Tella a la cabeza, se llevó a cabo una política de seducción hacia los kelpers, es decir, gestos de buena voluntad hacia los habitantes del archipiélago (Bologna, 1998b).

En cambio, la política de seducción tuvo consecuencias negativas para nuestro país en la cuestión pesquera, del petróleo y de la soberanía. Aun así, durante los años de gobierno menemista se logró, aparte de la normalización de relaciones, una comunicación entre el continente y las islas, el levantamiento del embargo de armas por el Reino Unido, y una etapa de fortalecimiento de las relaciones con la CEE en los ámbitos comercial y diplomático (Bologna, 2001, p. 140). Conectándolo con el realismo periférico, la idea de todo esto pasaba por la reducción a cero de los conflictos y sobre todo con aquellos países que contaban con una gran influencia en el sistema internacional. Un perfil agresivo no convenía y simultáneamente se producía un alejamiento de esa “tentación nacionalista”, sobre todo en el plano territorial, que había dominado en el pasado.

En cuanto a las relaciones con la región latinoamericana, donde se pudieron observar mayores continuidades con respecto al gobierno de Alfonsín, se buscó la creación de un núcleo de poder cooperativo. Primeramente, las “relaciones carnales”,

que se vieron especialmente en el primer mandato de Menem, fueron un foco de tensión con Brasil. A pesar de ellas, se fueron profundizando progresivamente las relaciones con este país no tanto a partir de la firma del Tratado de Asunción y la creación del Mercosur, sino con la priorización de dicha organización frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), una iniciativa que fue descartada debido al rechazo de los otros miembros del Mercosur. De este modo, el Mercosur se convirtió en una de las grandes transformaciones que se produjeron en este período porque un tradicional adversario como lo era Brasil pasó a ser el mayor socio comercial. Dicho fortalecimiento en el campo comercial no condujo a una alianza política en el contexto internacional al mantenerse Estados Unidos como su referencia principal (Simonoff, 2005, p. 134; Gomes Saraiva y Tedesco, 2001, p. 135).

Mientras, las relaciones con Chile se destacaron en el ámbito de las cuestiones limítrofes y en el de la integración comercial. Así, Menem junto al presidente chileno Eduardo Frei firmaron la declaración que fijaba los mecanismos para solucionar los 24 puntos de conflicto que en ese momento se hallaban pendientes de delimitación en la frontera común. Para solucionar las problemáticas en este tema, las dos administraciones buscaron una mayor integración bilateral a través del Mercosur y no perjudicar la firma de acuerdos económicos entre los dos países (Bologna y Busso, 1994; Bragagnolo, 1998, p. 255). Tanto la búsqueda de integración con Brasil como con Chile respondía a esa continuación que se hacía desde el gobierno de Menem por eliminar la “hipótesis del conflicto” con los países vecinos (Escudé, 1992, p. 290). Esto se entroncaba con los postulados del realismo periférico porque la justificación para terminar con confrontaciones innecesarias era el interés nacional, que se sustentaba en lograr un desarrollo económico que incidiera en el bienestar de la ciudadanía.

Para finalizar, no se puede hablar de una uniformidad en la orientación de la política exterior de Carlos Menem. Alfredo Bruno Bologna señalaba la existencia de dos etapas (1998a, p. 10) : una primera en la que se privilegió las relaciones con Estados Unidos y en menor medida con Europa, y una segunda que tiene que ver con la incorporación plena de Argentina al Mercosur. En términos del realismo periférico, la vinculación con Estados Unidos pasó de estar marcada por las “macro-relaciones bilaterales” en las que predominaban agendas conformadas por grandes temas políticos, al predominio en la segunda etapa de las “micro-relaciones” enfocadas en una pluralidad de asuntos específicos (Busso, 1998, pp. 27-45). De ahí que Escudé (1992)

concluyese que el desarrollo económico era la única forma de superar la situación de subordinación, lo cual quería decir que el objetivo era reducir las confrontaciones políticas a un nivel bajo para permitir defender el interés nacional material vinculado con su bienestar y su base de poder.

Conclusiones

Las actuaciones de los gobiernos de Carlos Menem en materia de política exterior que se abordaron en el presente artículo en parte tenían que ver con el apartado político-militar (la intervención en el Golfo Pérsico, las políticas nucleares y misilísticas, o la alianza extra-OTAN). No fue algo baladí, puesto que en el realismo periférico una parte importante pasaba porque el país periférico redujese su poder militar para evitar las potenciales confrontaciones con las grandes potencias y buscase fundamentalmente el desarrollo económico. De esta manera, el país periférico, al renunciar a la cuestión militar, decidía depender en esta cuestión de la gran potencia a la que se había alineado con anterioridad. Esto se podría encuadrar en el acoplamiento de Argentina con Estados Unidos. No obstante, ese mayor alineamiento con Estados Unidos en la primera presidencia cambió relativamente en la segunda. Durante el segundo gobierno de Menem, Argentina pudo mostrar una cierta “autonomía” a la hora de defender su agenda económica, es decir, se optó por prevenir la confrontación con la intención de poder mostrar un poco de disenso en aquellos temas económicos que le pudiesen afectar.

A nivel teórico, lo dicho previamente se enmarca en la doctrina del realismo periférico, pero en la práctica no llevaba aparejado que se lograsen al final los resultados esperados. Pese a mejorar su imagen a nivel internacional en esos diez años de gobierno, Argentina acabó sufriendo posteriormente, en el año 2001, la crisis económica, social y política más grave de su historia. Tras ello, no sólo significó el fin de la doctrina teórica impulsada por Carlos Escudé, sino que se entró en un nuevo escenario muy diferente al que dominó en los años noventa.

La construcción del realismo periférico como teoría, por tanto, empezó sólo después de que se implementaran las nuevas políticas de Menem, como reconocía el propio Escudé (2012, p. 28). En el año 1992, con la publicación del libro *Realismo*

periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina, fue cuándo los postulados del realismo periférico empezaron a hacer mella en la política exterior de los gobiernos de Menem. Se podía hablar entonces de una retroalimentación entre el realismo periférico y la política exterior menemista porque primero fue esta política la que influyó en la construcción de la teoría escudeana y posteriormente ocurrió lo contrario, convirtiéndose en la instancia teórica predominante en los siguientes años de la década de los noventa.

Ahora bien, en el libro *Principios de realismo periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (2012), Escudé admitía que el realismo periférico no funcionó en Argentina. Entre los motivos de dicho fracaso, destacaba que el programa económico del gobierno de Menem consistió en “*las más extremas políticas élite-céntricas*” (p. 46), o que era una doctrina de corte “*contra-cultural*” (p. 48) que complicaba su instrumentalización. Por su parte, Alejandro Simonoff (2022, p. 234) hablaba de que esta teoría respondía al momento de la coyuntura internacional, por lo que, además de que el análisis escudeano quedaba afectado por el cambio de la situación interna, era funcional a un escenario unipolar dominado por la hegemonía neoliberal. Así, el realismo periférico acababa concibiendo el sistema internacional como algo estático en el que se mantenía una misma jerarquía.

En suma, aun cuando la doctrina del realismo periférico representó un aporte teórico adaptado a la política exterior de los Estados periféricos, una comprensión particular del poder real de geografías restringidas en sus capacidades de desarrollo (Laporte, 2022), continuaba estando condicionado por los esquemas realistas y liberales, tal y como apuntaba Arlene B. Tickner (2021, p. 95). Por el contrario, los enfoques pospositivistas (o reflectivistas), como el feminismo, la teoría crítica o el constructivismo, en estos contextos todavía seguían siendo casi inexistentes. Los postulados que se autodenominaban “pragmáticos”, que supuestamente se presentaban como “desideologizados”, fueron los predominantes en la última década del siglo XX que se caracterizó por un orden mundial unipolar.

Con todo esto, para futuras investigaciones una potencial línea de investigación que se podría abordar es analizar si en las políticas exteriores argentinas del siglo XXI han tenido influencia estos enfoques pospositivistas mencionados previamente. En caso de que no se hubiesen dado, también sería estimulante reflexionar con una mirada prospectiva sobre aquellas rutas que se deberían seguir para que en este sentido tales

planteamientos dejasen de tener una posición de subalternidad y pudiesen llegar a impactar en la política exterior de este país ubicado en el Cono Sur.

Bibliografía

Bernal-Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa. ¿Hay una nueva política? *Sao Paulo em perspectiva*, 16, pp. 74-93.

Bologna, A. B. (1998a). La inserción de Argentina en la sociedad internacional. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR, pp. 9-24.

Bologna, A. B. (1998b). La incidencia del conflicto de Malvinas en la política exterior argentina. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR, pp. 221-244.

Bologna, A. B. (2001). Malvinas: fin de la política de seducción. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿Impacto o irrelevancia?* Ediciones CERIR, pp. 111-144.

Bologna, A. B., y Busso, A. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR, pp. 17-51.

Bragagnolo, J. (1998). Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR, pp. 245-282.

Busso, A. (1994). Menem y Estados Unidos: Un nuevo rumbo en la política exterior argentina. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR, pp. 53-109.

Busso, A. (1998). Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR, pp. 25-82.

Busso, A. (2001). Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa entre la continuidad y los condicionantes

domésticos. En C.E.R.I.R. (Ed.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿Impacto o irrelevancia?* Ediciones CERIR, pp. 17-91.

Caviasca, G. M. (2021). Autonomía heterodoxa y realismo periférico: en torno a las relaciones internacionales de la argentina contemporánea. *7 ensayos. Revista Latinoamericana de Sociología, Política y Cultura*, (2), pp. 29-56.

Clemente, A (2020). Autonomía heterodoxa. En E. Devés, y S. T. Álvarez (Eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*. Ariadna Ediciones, pp. 79-81.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (2009). Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles. *Serie Documentos de Trabajo*, (No. 406). UCEMA.

Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Ediciones Lumiere.

Escudé, C. (2020). Realismo periférico. En E. Devés, y S. T. Álvarez (Eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*. Ariadna Ediciones, pp. 35-39.

Gomes Saraiva, M., y Tedesco, L. (2001). Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas después de la Guerra Fría. *Revista Brasileña de Política Internacional*, 44, pp. 126-150.

Laporte, J. P. (2022). La interdependencia hegemónica: fundamentos para una política exterior argentina. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7 (14), pp. 168-222.

Lorenzini, M. E. (2022). El Realismo Periférico como contribución teórica al campo de la Política Exterior Argentina. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7 (14), pp. 283-302.

- Rapoport, M. (2003). Las relaciones exteriores durante el gobierno de Carlos Menem. En *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi.
- Rubbi, L. N., y Battaleme, J. E. (2022). Críticas, respuestas y algunos aportes al Realismo Periférico. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7 (14), pp. 249-282.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 211-249.
- Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005). *Relaciones Internacionales*, 28, pp. 127-159.
- Simonoff, A. (2020). Autonomía. En E. Devés, y S. T. Álvarez (Eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*. Ariadna Ediciones, pp. 74-78.
- Simonoff, A. (2022). Origen, auge y caída del Realismo Periférico. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), pp. 223-248.
- Stuhldreher, A. (2003). Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995). *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 10 (22), pp. 79-101.
- Tickner, A. B. (2021). 8. El pensamiento latinoamericano en las Relaciones Internacionales. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio Gonzale (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Universidad Iberoamericana, pp. 79-88.
- Turzi, M. (2013). 16. Relaciones América Latina-Estados Unidos. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio Gonzale (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Universidad Iberoamericana, pp. 172-181.