

EL ANALISIS DE LA POLITICA EXTERIOR EN UN MUNDO MAS COMPLEJO

Luciano Tomassini

LUCIANO TOMASSINI
Coordinador Académico del Programa del RIAL.

Antecedentes del tema

Uno de los rasgos centrales de la evolución de los países latinoamericanos durante los últimos quince años radica en la influencia que han adquirido los factores externos en dicho proceso como resultado, por una parte, de la progresiva integración internacional de esos países y, por la otra, de la creciente complejidad que presenta el escenario internacional.

A la mayor gravitación de esos factores externos en los procesos nacionales de desarrollo se agrega el ensanchamiento de los márgenes de incertidumbre creados por ellos a causa de las turbulencias registradas en el plano de la política internacional y de la economía mundial.

De hecho los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior. Entre ellos se cuentan los problemas vinculados con el manejo de su deuda externa, su vulnerabilidad frente a las transformaciones experimentadas por el sistema de comercio internacional, su participación en la transformación industrial y tecnológica mundial, sus vinculaciones políticas con las grandes potencias y con el resto del mundo, y los problemas vinculados con la paz y la seguridad en el ámbito latinoamericano.

La urgencia y complejidad de estos pro-

blemas, así como la interdependencia observable entre ellos, ha determinado que los aspectos políticos y económicos de las relaciones externas de los países latinoamericanos se presenten en forma más entrelazada. Ello ha impuesto nuevas responsabilidades sobre las instituciones de servicio exterior de esos países con respecto a una gama de cuestiones mucho más amplia y más compleja que en el pasado. Esto, a su vez, las enfrenta con el doble desafío de modernizarse y de coordinarse más estrechamente con los demás organismos gubernamentales vinculados a las relaciones externas de sus países, de los cuales tradicionalmente las ha separado una profunda brecha, generándose así una "diplomacia de doble vía" en que los aspectos económicos y técnicos involucrados en esas relaciones -que tiene una importancia cada vez mayor en ellas- quedan entregados a organismos distintos de los ministerios de relaciones exteriores.

Al mismo tiempo, el incremento de la interdependencia en las relaciones entre los estados ha dado lugar a una tendencia hacia el empleo de la diplomacia multilateral o el manejo colectivo de problemas internacionales. A los antecedentes registrados

dentro de la tradición diplomática latinoamericana en tal sentido se unen ahora los esfuerzos realizados en torno a la crisis centroamericana por el Grupo de Contadora, a la deuda externa por el Consenso de Cartagena, a la integración económica regional a través de acuerdos como los alcanzados recientemente entre Argentina, Brasil y Uruguay, y a la común preocupación por el manejo de problemas tales como el desarme, el terrorismo y el narcotráfico.

Estos antecedentes exigen perfeccionar los instrumentos de que disponen las instituciones respectivas para analizar la política exterior. Por regla general en América Latina no existe una sólida tradición en esta materia. En el campo académico, no hay aún experiencias acabadas en lo que se refiere al estudio comparado de la política exterior de los países latinoamericanos relevantes desde el punto de vista de las necesidades de las instituciones que formulan la política. En cuanto a los propios servicios exteriores, son pocos los que poseen mecanismos y metodologías apropiados para la planificación de la política que deberían seguir en un contexto internacional cada vez más complejo, más interdependiente y más cambiante, ni para analizar la política exterior de los demás países. Esta insuficiencia se extiende a su capacidad para analizar las situaciones de mayor relevancia, más impredecibles o críticas desde el punto de vista de los intereses externos del país respectivo. Esta insuficiencia compromete la capacidad de esos ser-



vicios para planificar la política exterior, para adoptar sistemas eficientes de adopción de decisiones a que ellas se refieren. Algunos servicios exteriores incluso carecen de sistemas modernos de información internacional que puedan servir de base a esos procesos y muchas veces hasta de la matriz conceptual necesaria para organizarlos. Frecuentemente no existe una clara percepción sobre las vinculaciones existentes entre: a) el análisis de la política exterior, b) la planificación de esa política, c) los procesos de adopción de decisiones, d) sus mecanismos de implementación y e) la evaluación de sus resultados.

Los servicios diplomáticos de nuestros países no siempre están a la altura de sus actuales desafíos, incluso en sus niveles decisorios y con frecuencia carecen de la capacidad para transmitir orientaciones de política a sus misiones diplomáticas o consulares. A menudo ellos no disponen de un marco conceptual o teórico adecuado, de una visión completa y actualizada de la situación internacional y de sus tendencias principales, de una información oportuna y sistemática acerca de los eventos o situaciones más relevantes desde el punto de vista de los intereses de sus países y de métodos que permitan organizar esa información, analizarla, extraer de ella hipótesis acerca de los posibles escenarios a que los hechos conocidos podrían dar lugar, y formular recomendaciones alternativas de políticas. En otras palabras, en muchos casos existe todavía una brecha entre los requerimientos planteados por el manejo de la política exterior en un mundo más complejo y el caudal de conocimientos necesarios para cumplir estas tareas.

Recientemente se propusieron a este respecto las tres siguientes conjeturas:

a) Los funcionarios de mayor rango, a nivel decisorio, usualmente carecen del equipamiento cognoscitivo necesario para comprender y analizar las situacio-

nes actuales y previsibles que podrían afectar la política.

- b) Algunos conocimientos relevantes sobre la materia se encuentran disponibles y pueden ser canalizados hacia los que formula la política a un costo factible y razonable.
- c) Los responsables de esas políticas expuestos a esos conocimientos, por lo general responden favorablemente y los consideran muy útiles, dentro de los limitados propósitos de tales iniciativas.¹

Este ensayo tiene por objeto sugerir algunas de las opciones, requisitos y niveles de análisis que es necesario tomar en cuenta en el examen y definición de la política exterior en un mundo política, económica y tecnológicamente más complejo.

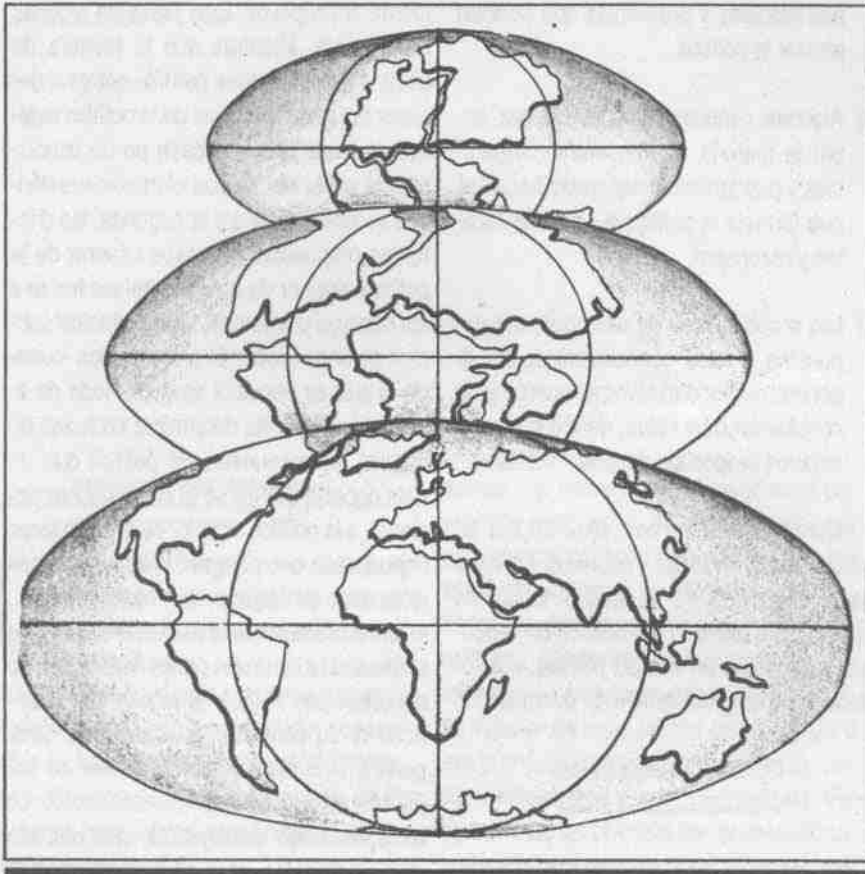
Opciones y requisitos

La literatura disponible y la práctica registrada en materia de análisis de política exterior permiten observar la existencia de diversas opciones para abordar esta tarea. Con el objeto de ilustrar la discusión en este documento se abordan en forma parcial y tentativa algunas de ellas.

Así, por ejemplo, se ha señalado que en el Reino Unido ha predominado un enfoque histórico, basado en el estudio de casos nacionales, frecuentemente por períodos. En cambio, en los Estados Unidos se ha desarrollado un enfoque más comparativo, basado en la elección de un conjunto de variables claves y en el estudio del comportamiento de la política exterior de diversos países en relación con cada una de ellas². La orientación más historicista o sistemática de estos dos enfoques refleja, naturalmente, las preferencias intelectuales predominantes en los dos países. Sin embargo, no debe ignorarse la existencia de un importante común denominador entre ellas: su énfasis en métodos eminentemente

descriptivos. Esto presenta algunas limitaciones. Mientras que la primera de estas aproximaciones permite comprender mejor las peculiaridades de la política exterior de cada país con base en un conocimiento profundo de sus elementos históricos e idiosincráticos y la segunda, las diferentes respuestas que cabe esperar de la política exterior de distintos países frente a los mismos problemas, ambas suelen concluir en una visión más bien estática -cuando lo que se necesita es un método de análisis que permita determinar en forma dinámica las respuestas de política que un país debería dar frente al contexto internacional, a la política exterior de otros actores importantes o a determinadas situaciones relevantes y/o críticas. En otras palabras, el marco de referencia para el análisis de la política exterior de un determinado país no deberían ser ni sus antecedentes históricos ni su comparación con la de otros países, sino el conjunto de elementos implícitos en el contexto internacional o en las situaciones emergentes, que resulten más pertinentes para el país respectivo, conceptualmente ordenados y jerarquizados. En conclusión, aunque en la práctica "es raro el artículo o libro que vaya más allá de la descripción", ésta es precisamente la tarea que debe enfrentar un buen método de análisis de la política exterior³.

Otra tentación frente a la cual deben defenderse los métodos más útiles que se formulan para el análisis de la política exterior, y que tienen mayor peso en muchas cancillerías, consiste en desarrollar, en el mejor de los casos, capacidades microanalíticas, rechazando como inútiles los intentos por colocar el análisis de tales casos dentro de un contexto más amplio, sistemático e integrativo. En términos más prácticos, ello se traduce en la tendencia a analizar las situaciones que afectan la política exterior de un país caso por caso y "sobre la base de sus propios méritos". Esto conduce a resultados tan descriptivos como en el caso anterior, tal vez más cercanos a la coyuntura pero menos encuadrados en



una visión de conjunto, y en todo caso muy influidos por las circunstancias del caso, ajenos a la presencia de tendencias o precedentes más amplios, y desconectados entre sí. De hecho esta inclinación ha dado lugar a todo ese anecdotario diplomático y jurídico, tan distinto de los análisis de carácter más global que (en forma acertada o errónea) deben emplear necesariamente los grandes actores internacionales, en que suele basarse el trabajo cotidiano de los servicios exteriores de los países en desarrollo. Ello se debe probablemente a que, a diferencia de esos grandes actores, los países más pequeños que no están transitando por las grandes coordenadas de la política internacional, carecen de una visión de conjunto y tienen una percepción desfasada respecto a una realidad externa en constante cambio.

Las opciones precedentes se referían al método y a la escala utilizados para el análisis

de la política exterior. Otra opción se refiere a los actores considerados en el mismo. La práctica tradicional tiende a centrarlos en los agentes más directamente vinculados en la formulación e implementación de la política exterior, esto es, en las agencias específicamente diplomáticas, encargadas del mantenimiento de las relaciones con terceros estados. Desde hace ya algún tiempo se ha abierto paso una visión que reconoce la participación que cabe a otros agentes en la formulación y en la ejecución de esa política, ya sea en forma directa o (a través de la interacción entre instituciones vinculadas a distintos sectores), ya sea en forma indirecta (a través de la representación de intereses y el ejercicio de presiones). Esta visión más realista acerca de la forma en que se elabora la política exterior es lo que en el ámbito norteamericano ha dado en llamarse "bureaucratic politics"⁴. La necesidad de tomar en cuenta la interacción entre los distintos actores gu-

bernamentales y no gubernamentales involucrados directa o indirectamente en la formulación de la política exterior se hace sentir con mayor fuerza en el caso de América Latina.

El análisis sistemático de la política exterior supone algunos requisitos.

El primero por cierto, aunque parezca tautológico, es la decisión política de pasar de un análisis de las tendencias y situaciones que afectan a la política exterior basado en una aproximación caso por caso a una visión más sistemática, decisión que debe estar basada en una clara percepción de las ventajas de este último enfoque en el mundo de hoy, y de la forma en que esos problemas son analizados en aquellos países que realmente tienen una política exterior. El cumplimiento de este requisito -el más importante de todos- exige sobrepasar la tradicional barrera interpuesta por la práctica de los servicios exteriores en muchos países latinoamericanos, cuyos funcionarios estiman que la única forma posible de manejar los asuntos a su cargo consiste en resolverlos o canalizarlos hacia quien debe tomar las decisiones, en forma casuística y en el orden en que van apareciendo, y que por regla general los intentos para encuadrar su labor dentro de un marco de análisis más global y sistemático son deseables pero utópicos y poco factibles. La verdad es que existen experiencias importantes, tanto dentro como fuera de la región, que se podrían utilizar selectivamente para mejorar dichos servicios y que el costo de incorporar esas experiencias, como se señalaba más arriba, parece ser pequeño en comparación con los resultados que se pueden lograr.

Un segundo requisito para lograr un buen proceso de análisis de la política exterior consiste en manejar una información eficiente, actualizada, uniforme, coherente, accesible a todas las unidades de un servicio exterior, claramente organizada y fácilmente recuperable, en forma expedita y

acuciosa, por quienes deben usarla para analizar cada situación. Ello implicará, en muchos casos, la necesidad de informatizar mejor las instituciones respectivas. La computarización de las mismas, con su correspondiente capacidad de almacenar una gran cantidad de información muy bien clasificada y de recuperarla rápidamente; de conectarse con centros de datos que amplíen extraordinariamente esas fuentes de información; de interconectarse entre sí, tanto dentro como fuera de los servicios exteriores, incluyendo otras instituciones vinculadas con el sector externo y la política exterior; de transmitir instantáneamente mensajes complejos a distancia, o de permitir el diálogo, negociación o intercambio de información entre diversos actores utilizando el teléfono conectado a los medios visuales del que disponen estos sistemas, constituyen otras tantas posibilidades para modernizar los servicios de información de que disponen las instituciones de servicio exterior latinoamericanas.

Un tercer requisito se refiere a la conveniencia de escoger marcos teóricos adecuados a la realidad contemporánea para fundamentar esos ejercicios. La adopción de una visión teórica explícita o implícita no sólo es relevante sino que suele ser insoslayable en la definición y el manejo de una política exterior. Se trata de un campo que ofrece opciones muy complejas, que no es posible resumir aquí, pero en donde lo menos que deberíamos esperar es que los diplomáticos latinoamericanos no se vean obligados, por inadvertencia, a utilizar -como Messieur Jourdan- un determinado lenguaje teórico sin reconocerlo. También cabría esperar que no utilizaran las visiones clásica o marxista de las relaciones internacionales, en sus versiones ortodoxas, ya superadas por los hechos, y que por lo menos pudieran emplear elementos de las distintas interpretaciones modernas de la realidad internacional contemporánea, como las corrientes de corte funcionalista que acentúan el fenómeno de la interdependencia o la escuela neorrealista de las

relaciones internacionales.⁵ Lo anterior implica también la necesidad de fortalecer la infraestructura académica especializada en el estudio de las relaciones internacionales con que cuenta América Latina y fomentar la interacción entre los centros que la integran y las instituciones de servicio exterior de los países.

Debido a la importancia de este último aspecto, en la sección siguiente se formulan algunas consideraciones adicionales.

La búsqueda de paradigmas adecuados

El sistema internacional de la post guerra no se definió tanto en torno a valores sustantivos cuanto en función de los conceptos de "poder" y "seguridad". Esto se explica si se considera cuáles fueron los dos grandes problemas que tuvo que enfrentar el mundo occidental -y dentro de él la potencia dominante- al concluir la última conflagración: la reconstrucción de los antiguos y nuevos aliados destruidos por la guerra y la contención del avance soviético. Por lo demás, el logro del primero de estos objetivos era fundamentalmente un medio para alcanzar el otro. Veinte años más tarde, la morigeración de la guerra fría y el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados, en un mundo político, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional. Surge así una nueva visión de las relaciones internacionales que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses sustantivos y en que predominan los conceptos de "interdependencia" y "bienestar".

La visión realista de las relaciones internacionales se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias, con una u

otra de las cuales debían alinearse los estados menores, dando lugar a la formación de bloques o esferas de influencia en cuyo interior la potencia hegemónica dirimía conflictos, y entre las cuales imperaba un permanente estado de confrontación controlado por la declinante primacía de los Estados Unidos. La segunda visualizaba las sociedades nacionales como unidades relativamente simples, cuya conducta internacional se orientaba hacia un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. De allí la tercera presunción, que reducía la agenda internacional a un limitado número de temas rígidamente jerarquizados entre sí, dentro de los cuales el problema de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la básica homogeneidad de los agentes que actúan en la vida internacional, representados exclusivamente por los estados nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes dotados de capacidad de actuación internacional. No es de extrañar que, en quinto lugar, se tuviera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un estado podía emplear para influir sobre otros, recursos que parecían preferentemente circunscritos a la esfera política y, sobre todo, militar, así como también acerca de las arenas en que podían ponerse en juego esos recursos, las que parecían ser pocas, bien acotadas y suficientemente conocidas.

Todas esas presunciones fueron desbordadas por la transformación de la realidad internacional contemporánea. Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales, 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder, 2) cuya actuación externa no sólo no representa los intereses del estado sino también los de la sociedad civil organizada, 3) se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas,

4) que son manejados por nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del estado, los cuales 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales de una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes.⁶

Los elementos mencionados en esta sección permiten reconstruir el surgimiento de un sistema internacional integrado por numerosos "ámbitos", "juegos" o "circuitos", que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas señalados más arriba, y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionales en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural, dotados de un considerable grado de especificidad propia. Lo que es más importante, la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones de países que actúan en cada uno de esos circuitos es en cada caso diferente, dependiendo de la naturaleza de los intereses en torno a los cuales se organizó cada circuito.

Los cambios reseñados más arriba estimularon la transnacionalización de la economía mundial e imprimieron una mayor fluidez a las relaciones políticas internacionales. Para bien o para mal, los países latinoamericanos se encuentran integrados en un mundo más interdependiente que en el pasado, así como también más impredecible. Dentro de este contexto, los países de la región verán agudizarse su vulnerabilidad externa pero también verán ensancharse sus márgenes de maniobra, enfrentando un complejo balance de riesgos y oportunidades que tendrán que evaluar con mayor precisión que en el pasado para formular sus estrategias externas.

Lamentablemente, esto no ha ocurrido durante el último período. En los últimos años, tanto las políticas que buscaron una

integración indiscriminada de esos países en la economía mundial como aquellas que propiciaron su progresiva desvinculación con respecto al contexto externo demostraron ser poco realistas, condujeron a resultados negativos o no pudieron ser puestas en práctica. La actual estructura del poder mundial y las características que hoy presenta la economía internacional señalan la necesidad de que estos países ensayen estrategias de participación selectiva en el sistema internacional, orientadas a reducir los riesgos y a aprovechar las oportunidades que éste plantea. Esto implica el desafío de diseñar una nueva diplomacia, que les permita enfrentar mejor las severas restricciones que les impondrá el escenario internacional en el mediano y largo plazo, y aprovechar oportuna y eficientemente las nuevas posibilidades planteadas por el mismo.

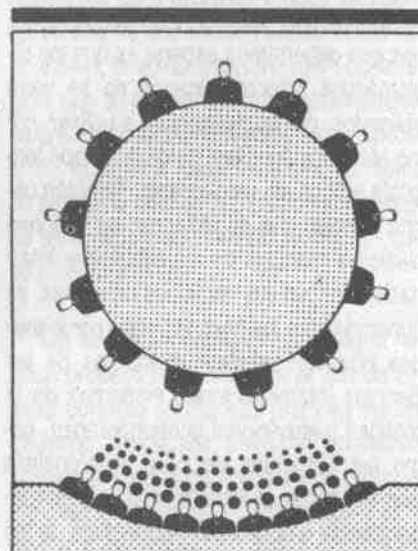
Lo anterior pone de manifiesto la importancia que reviste para los países latinoamericanos la elección de un paradigma apropiado. El empleo superficial y reiterativo de la teoría realista de las relaciones internacionales, con su énfasis en los conflictos estratégicos entre las grandes potencias y en la política del poder como instrumento para resolverlos impide que el análisis se centre en los verdaderos problemas que enfrentan los países de la región en su frente externo: la transformación tecnológica, el desarrollo económico y social y la construcción de sociedades democráticas y participativas dentro de un marco de paz. Paralelamente, la permanencia en el tiempo de una visión acerca de las relaciones económicas internacionales inspirada en la extrema polarización y desarticulación que caracterizaron a dichas vinculaciones durante el período de post guerra ha determinado que las negociaciones Norte-Sur se basen en una estrategia de confrontación, maximalista y reivindicatoria, que no contempla las realidades propias de la economía transnacional contemporánea ni permite a los países enfrentar lúcidamente las limitaciones y posi-

bilidades creadas por el avance de la interdependencia.⁷

Algunos niveles de análisis

Son diversos los niveles en que puede desarrollarse el análisis de la política exterior. La exclusión de unos de ellos, por motivos deliberados o por simple ignorancia, la asignación de un peso excesivo a algunos de los mismos en desmedro de otros o la insuficiente articulación entre ellos, compromete los resultados del análisis. A continuación se mencionan algunos de esos planos.

El primero, estrechamente vinculado a las consideraciones efectuadas en la sección anterior, se refiere a la necesidad de tener una interpretación de la realidad internacional contemporánea. Entre las alternativas planteadas en este campo se cuentan la percepción acerca de la existencia de un sistema internacional dotado de ciertos rasgos estructurales que evolucionan más o menos lentamente, *vis-a-vis* un estado de anarquía; la distinción entre tendencias o comportamientos regulares y acontecimientos fortuitos, desviaciones o turbulencias capaces de interferir más o menos profundamente en esas tendencias; el papel de los valores, ideales o ideologías



en la configuración y el manejo de la realidad internacional, en comparación con la conveniencia de adoptar posiciones más pragmáticas o posibilistas; la importancia de las imágenes o percepciones subjetivas en la visión de una realidad frente a la cual es preciso dar respuestas de política, y el balance entre los objetivos perseguidos y los recursos disponibles. En la configuración de esta visión sobre la realidad internacional es importante disponer de "mapas cognitivos"⁸, instrumentos heurísticos, modelos interpretativos, matrices que permitan integrar y relacionar entre sí una gran multiplicidad de variables, proyecciones destinadas a elaborar escenarios alternativos a partir de diferentes presunciones, capacidad de definir correctamente las distintas variables que intervienen en esos escenarios con el objeto de ampliar o restringir el número de factores considerados en ellas, y el uso de diferentes horizontes temporales.

En segundo lugar, es necesario considerar la ponderación asignada a las preferencias de las instancias que ejerce el poder frente a los datos, restricciones y tendencias planteados por las realidades. La formulación de la política pertenece al dominio del ejercicio del poder y, por lo tanto, su análisis no puede alejarse demasiado de ese ámbito. Sin embargo, no hay que confundir el poder con los valores que en cada caso se encuentran en juego o, lo que es lo mismo, "forma" y "sustancia" en el análisis de las relaciones internacionales, como lamentablemente ocurre con frecuencia. Mediante su participación en el sistema internacional las naciones -o grupos dentro de ellas- tienden a obtener la satisfacción de ciertos intereses o el cumplimiento de determinados objetivos. Sin embargo, al examinar este proceso, los analistas tienden a concentrarse en los medios, perdiendo de vista los fines que se perseguían. O tal vez, al ignorar el carácter instrumental del poder, han confundido los fines con los medios. Esta confusión resalta ya en los escritos de uno de los grandes

teóricos del tema, quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de otros valores"⁹. El análisis de la política internacional realizado exclusivamente en términos de poder tiende a vaciar su interpretación de todo contenido sustantivo - a perder de vista los objetivos en torno a los cuales se articulan las relaciones de cooperación o de conflictos entre las naciones- y a imprimirle un carácter ritual que la convierte, como decía Toynbee, en "un relato narrado por un idiota" (citando a Macbeth).

La conveniencia de subrayar la "sustancia" frente a la "forma" en el análisis de las relaciones internacionales nos lleva a un tercer nivel: el de la elaboración de la agenda internacional relevante para cada estado. "Todo proceso de planificación, sea para una empresa, una región o una nación, tiene que encontrar y definir cuál es la clase de problemática que realmente tiene que encarar. La experiencia revela que la función más importante de la planificación, en retrospectiva, ha sido casi siempre el esfuerzo por aislar los "problemas esenciales" de todas las demás preocupaciones"¹⁰. Por eso el mismo autor nos previene contra las "metodologías envasadas", debido a que ellas encierran hipótesis ocultas acerca de la problemática que es necesario considerar en cada caso, y recomienda colocar siempre "el problema antes que el método". La estructuración de la agenda internacional de cada estado supone, ante todo, una matriz que permita identificar las áreas de articulación internacional de ese país y ponderar su importancia relativa. La distinción entre los temas impuestos por la tradición y los problemas emergentes; entre retórica y realidad en la identificación de dichos temas; entre los elementos incorporados explícita o implícitamente en ella, o entre sus elementos objetivos y los que subjetivamente son subrayados por los diversos interlocutores, es indispensable para la realización de este ejercicio. La visión de que en el mundo actual la agenda internacional es más amplia, más diversificada,

más compleja y menos jerarquizada que en el pasado, constituye una guía apropiada y comúnmente aceptada para adentrarse en este campo. La importancia de las funciones relacionadas con la formulación y el manejo de la agenda, y las posibilidades de negociación que pueden encontrar los países mediante una vinculación inteligente entre sus diversos temas, constituyen otros tantos aspectos entre los que han sido subrayados en la literatura sobre la materia.¹¹

Un cuarto nivel de análisis se refiere a la medida en que los Estados establecen o utilizan "regímenes internacionales" para interactuar con los demás dentro de ámbitos delimitados por la prosecución de determinados intereses o al grado en que la utilización de esos regímenes está contemplado en la planificación de la política exterior. Dichos regímenes han sido definidos como un conjunto implícito o explícito de principios, reglas y procedimientos para la adopción de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de un conjunto de actores en un área determinada de las relaciones internacionales y que confieren cierta regularidad y previsibilidad a su conducta, favorecen la cooperación entre los mismos, y permiten ejercer un mayor control sobre los resultados de sus acciones e interacciones.¹² La mayor o menor adhesión de los estados a dichos regímenes representa una opción antigua. El debate entre "idealistas" y "realistas" después de la primera guerra mundial se centró en ese dilema. Cuando se dice que un país posee una tradición "internacionalista" se está haciendo alusión a su preferencia por promover o utilizar esos regímenes. Estos, en general, sufrieron un prolongado desprestigio a partir del fracaso de la visión Wilsoniana de las relaciones internacionales, que puso fin al debate anteriormente mencionado. Sin embargo, la creciente complejidad del mundo moderno, la expansión de la agenda internacional y la proliferación de los actores que intervienen en ella, la imprevisibilidad y el permanente

cambio que caracterizan hoy a las relaciones internacionales y el aumento de la interdependencia entre los estados, han puesto de relieve las ventajas de sujetar su interacción, dentro de determinadas áreas, a la regulación de ciertos regímenes internacionales. Los que subrayan el carácter anárquico de la sociedad internacional no creen en la vigencia de tales regímenes. Los que destacan el aumento de la interdependencia promueven la utilización de tales instrumentos. De hecho, la obtención de los resultados deseados por vías directas siempre coexistirá con la utilización de regímenes internacionales para enmarcar las negociaciones respectivas. Sin embargo, si se desea fortalecer la estabilidad de las relaciones internacionales y disminuir el margen de impredecibilidad y cambio que hoy impera en ellas, es indudable la utilidad de establecer y de emplear ciertos regímenes como los que, con todos sus defectos, han impuesto cierto orden al sistema monetario internacional, a las reglas del comercio mundial, al aprovechamiento de los recursos del mar, a la cooperación económica regional o a la prevención de los conflictos y el incremento de la seguridad entre determinadas agrupaciones de estados.¹³

En quinto lugar, y como contraparte del aspecto anteriormente señalado, junto con subrayar la importancia de analizar las tendencias o regularidades observables en el sistema internacional y métodos de análisis que permitan examinar el papel de la incertidumbre en el funcionamiento del sistema.¹⁴ El valor de las proyecciones y los límites de la predicción; el carácter uni o multidireccional de las principales tendencias observables en el sistema internacional; el origen, el papel y las diferentes consecuencias de las emergencias o conflictos; el rol del azar o la fortuna en los resultados de la política exterior o en la evolución de las relaciones internacionales; el papel de la personalidad, la audacia o el coraje, y el de los gestos retóricos deliberadamente calculados, en la configuración de

determinadas situaciones¹⁵; el empleo de instrumentos tales como la teoría de los juegos para anticipar en parte de los efectos de acontecimientos imprevistos, y otras técnicas encaminadas a reducir o controlar la incertidumbre, constituyen otros tantos elementos que es necesario tomar en cuenta en este campo. Cualquiera que sean las técnicas que se utilicen para ello, lo que importa es retener la necesidad de integrar la incertidumbre dentro del análisis y la planificación de la política exterior. "Predecir el porvenir se ha vuelto mucho más difícil que en los tiempos de un crecimiento regular y rápido. La incertidumbre constituye un gran desafío para los planificadores, porque la ejecución de los programas mejor concebidos puede tropezar con el surgimiento de grandes riesgos".¹⁶

Un sexto punto que hay que tener claro al escoger los niveles en que se realiza el análisis de la política exterior se refiere si éste se sitúa en el corto o en el mediano y largo plazo. Es evidente la preferencia de las cancillerías y de los funcionarios diplomáticos por el primero de estos términos. La urgencia y multiplicidad de sus responsabilidades parecen imponerlo. Sin embargo hay que tener en cuenta que, particularmente en un mundo tan complejo y tan cambiante como el que hoy vivimos, con frecuencia la coyuntura carece de significación si no somos capaces de definir e interpretar las tendencias de más largo plazo en que incertan esos acontecimientos. La crónica negligencia frente al largo plazo que caracterizó a los responsables por la formulación de las políticas tanto en América Latina como en el resto del mundo durante el período de post-guerra se debe fundamentalmente a que ellos vivieron en un mundo cuya estructura aparecía configurada de una vez para siempre. En un mundo cuyos rasgos estructurales no se esperaba que cambiasen el papel de esos personeros debía concentrarse en el manejo de la coyuntura. Esta situación se alteró como consecuencia de la profunda transición o crisis en que entró el sistema

internacional -y las distintas sociedades nacionales- a partir de los años setenta. Una primera etapa en toda labor de planificación que pretenda incorporar el porvenir "consiste en establecer algunos escenarios a mediano plazo en que uno de ellos, lo más 'tendencial' que sea posible, pueda servir como proyección de referencia".¹⁷ Es interesante destacar, como lo hace el autor recién citado, que esas proyecciones no tienen por objeto entregar previsiones cuantitativas, sino inducir a la reflexión. Se trata de hacer tomar mayor conciencia a las autoridades, a los agentes económicos y sociales privados y a la opinión pública, sobre las limitaciones y posibilidades planteadas en relación con el futuro, las opciones que podrían escogerse.

De allí, en séptimo lugar, la importancia de construir escenarios que permitan anticipar las distintas opciones que se pueden plantear en el mediano y largo plazo o, por lo menos, "imágenes del futuro" que hagan posible una reflexión más lúcida y rigurosa acerca de las mismas.¹⁸ Esto resulta tanto más necesario cuanto que no podemos evadirnos de elegir entre esas distintas opciones y de construir nuestro futuro: si no lo hacemos a partir de la consideración de los posibles escenarios que podrían darse en el mediano o largo plazo lo construiremos a través de un cúmulo de pequeñas decisiones concernientes a la coyuntura, que van estrechando los márgenes de opción y definiendo alternativas en forma involuntaria, sin el beneficio de poder anticiparlas, compararlas y escoger las alternativas preferidas. Al mismo tiempo, hay que cuidarse de basar el análisis en escenarios "envasados", elaborados en otros centros de poder político o por grupos locales que, en alguna medida, responden a ellos. Esto se debe a que todo escenario incluye hipótesis ocultas acerca de qué es importante, de lo que es deseable y de cómo podemos conseguirlo, aspectos que es necesario definir a través de una perspectiva propia.

Lo anterior se aplica especialmente a la

utilización de modelos en el análisis de política exterior. Se ha demostrado abundantemente que éstos presentan múltiples ventajas, como la de permitir tomar en cuenta interdependencias complejas, inaccesibles al razonamiento no formalizado, constituyen poderosos instrumentos para movilizar y acumular información y conocimientos y, procesados por la computadora, permiten efectuar una gran variedad de proyecciones para responder a las preguntas de los diversos actores con rapidez inusitada. Al mismo tiempo, hay que estar consciente de las críticas que se formulan contra los modelos. Por regla general éstos constituyen representaciones paralelas o sesgadas de la realidad, que privilegia ciertas variables en desmedro de otras, y que para ampliar o corregir dicha representación requiere de informaciones o investigaciones específicas. También se les reprocha ser "cajas negras" a las cuales apenas acceden los especialistas. También se dice que los modelos conllevan una visión conservadora del porvenir, debido a que (dentro de ciertos márgenes) sus proyecciones y predicciones quedan necesariamente congeladas, mientras no se alteren los datos, las variables o el peso relativo asignado a unos y otras que se emplearon en la construcción de ese modelo.¹⁹

Un noveno ángulo se refiere a la inconveniencia de basar el análisis en una sola perspectiva y a la necesidad de emplear perspectivas múltiples para basar la planificación de la política exterior. El estudio pionero de Graham Allison ya citado introdujo el concepto de las perspectivas múltiples. Un autor menciona al respecto tres enfoques:²⁰ la perspectiva técnica, centrada en la naturaleza o lógica de cada problema y orientada al establecimiento de una adecuada división del trabajo para resolverlo, enfoque utilizable tanto a nivel de la empresa privada como del gobierno la perspectiva organizacional que enfatiza los aspectos relativos a la programación de las actividades y a la negociación entre los actores que se requieren para lograr un objeti-

Cuadro *

PERSPECTIVAS MÚLTIPLES

| | <i>Técnica (T)</i> | <i>Organizacional (O)</i> | <i>Personal (P)</i> |
|--|---|---|---|
| <i>Visión del mundo Base ética</i> | <i>Ciencia y tecnología Racionalidad</i> | <i>Infraestructura social Jerárquica (casta)... Igualitaria (secta) Justicia/equidad</i> | <i>Individuación - el yo Moralidad</i> |
| Meta | Solución de problemas Producto (estudio, diseño, explicación) | Estabilidad y continuidad Proceso Acción y ejecución | Poder, influencia prestigio Mantenimiento o mejoramiento de la condición social |
| Modalidades de investigación | Abstracción y elaboración de modelos Datos y análisis | Dialéctica/adversario Realidad negociada/ consensual | Intuición, realidad individual, experiencia, aprendizaje. |
| Concepto cronológico | Tiempo tecnológico | Tiempo social | Tiempo personal |
| Horizonte de planificación | Distante A menudo de escasa amplitud | Distancia intermedia Amplitud intermedia | Corta distancia Amplitud variable |
| Tasa de descuento | Mínima | Moderada | Elevada (con raras excepciones) |
| Limitaciones | Simplificación de los problemas debido a variables, relaciones limitantes Causa y efecto Necesidad de validación, de reproducción | Problemas de fraccionamiento/factoración Delegación de problemas en otros o evitación si es posible Programa ("problema del momento") Burocracia a menudo invasiva | Jerarquía de necesidades individuales (seguridad, aceptación, realización personal) Desafío y respuesta. |

* Tomado de H. Listone, *La Necesidad de las Perspectivas Múltiples en la Planificación*, op. cit. página 7.

vo, y la perspectiva personal que subraya el papel de las cualidades personales o del comportamiento individual en los resultados que se esperan. Lo interesante del uso de perspectivas múltiples en el análisis y la planificación de la política radica en que cada una de ellas acentúa ángulos y anticipa resultados distintos y complementarios. Se incluye un cuadro tomado de H. Listone (op. cit.) en que se comparan las características de cada una de estas perspectivas.

Un último nivel de análisis se refiere al de las relaciones entre las instancias en que se formula la política exterior y las realidades nacionales que la condicionan. Es evidente, y en forma muy clara tratándose de América Latina, que el tamaño, el grado de identidad o participación política y la capacidad de los grupos dirigentes, determinan en gran medida la posibilidad de que un país tenga una política exterior definida y efectiva. Otra condicionante interna de la política exterior, cuya importancia se ha puesto de manifiesto en los últimos años, es el grado de democracia o autoritarismo

que caracteriza el régimen político del país respectivo: la experiencia latinoamericana de los últimos años demuestra fehacientemente que los regímenes autoritarios tienen extraordinariamente recortadas sus posibilidades para formular una política exterior coherente, ágil y moderna, debido a las limitaciones que enfrentan tanto en materia de temas como de interlocutores, y que resulta más fácil poner al día esa política dentro de un contexto democrático. Por último, la tradición y eficiencia que exhiban las instituciones de servicio exterior de los países y su grado de articulación con los demás organismos gubernamentales que intervienen en el manejo del sector externo y de la política exterior, constituye un factor decisivo desde el punto de vista de la calidad y la efectividad de esa política (sin olvidar su vinculación con los sectores políticos y parlamentarios, militares, empresariales, laborales, religiosos e intelectuales de los países respectivos).

Resumen y conclusiones

Este documento tiene por objeto promover, dentro del ámbito latinoamericano, la reflexión en torno a la pregunta de si existen métodos de análisis de la política exterior y, en caso afirmativo, en qué consiste este proceso, qué incidencia puede tener en el fortalecimiento de la capacidad de los servicios exteriores para formular e implementar la política exterior y qué viabilidad tendría su introducción en aquellas instituciones que todavía no lo emplean en forma sistemática.

Más arriba se sugirió la existencia de una secuencia entre las siguientes fases.

- Análisis de la política exterior.
- Planificación de esa política.
- Procesos de adopción de decisiones.
- Implementación de la política exterior, y
- Evaluación de sus resultados.

Para avanzar hacia la estructuración de un método de análisis de la política exterior

podrían considerarse, como punto de partida, los siguientes módulos.

1. Análisis del escenario internacional

En este módulo se debería desarrollar una matriz de análisis que permita examinar las principales tendencias de la política, la economía y la seguridad internacional, tanto en sus aspectos regionales (Estados Unidos, Europa, Unión Soviética, Tercer Mundo, etc.) como en sus aspectos temáticos o funcionales (comercio, deuda, cambios tecnológicos y cuestiones estratégicas), con especial énfasis en las fuentes de información necesarias para la realización de dicho análisis y en las formas más adecuadas de organizarlas. Este módulo, a su vez, podría subdividirse en las siguientes esferas:

- a) Análisis de escenarios globales
- b) Análisis de escenarios bilaterales
- c) Análisis de escenarios multilaterales

2. Areas de articulación internacional de cada país.

En este módulo se identificarían las principales áreas de articulación internacional de cada país, tanto en el plano económico, como político, estratégico, tecnológico y cultural, como base para establecer la agenda de su política exterior. Esta matriz podría servir de base para organizar los sistemas de información internacional de los servicios exteriores.

3. Agentes internos y externos que intervienen en la política exterior.

En este módulo se examinarían los principales agentes, gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen en la formulación y el desarrollo de la política exterior de cada país, así como también el de sus principales interlocutores estatales o privados en cada uno de los escenarios, ámbitos o circuitos en que se desarrollan las relaciones externas de cada nación -si-

guiendo las líneas de análisis abiertas por los estudios centrados en la política burocrática o en los fenómenos transnacionales en la política mundial.

4. Análisis de situaciones.

Las secciones anteriores se referían a las tendencias de la política exterior, expresadas en la configuración de los escenarios internacionales, en el perfil que presenta la articulación externa de cada sociedad nacional y en el repertorio de actores que intervienen en esas vinculaciones. Sin embargo, la política exterior debe responder también a las diversas fases o situaciones generadas dentro de esas tendencias pero dotadas de características o acentos propios. Asimismo, se ve afectada por la emergencia de situaciones excepcionales, imprevistas o críticas que plantean severos desafíos a sus ejecutores. Existe una tradición tanto respecto al análisis de las distintas situaciones a que puede dar lugar una tendencia como de casos de excepción, riesgos o eventos críticos, que es necesario recoger e incorporar en el análisis de la política exterior.

5. Análisis de los sistemas de relaciones exteriores.

En este módulo se tendría que analizar la forma en que deberían organizarse los sistemas institucionales previstos para la formulación y el manejo de la política exterior de conformidad con las exigencias derivadas de los niveles anteriormente mencionados. Este análisis incluiría tanto las instituciones de servicio exterior propiamente dichas como sus vinculaciones con los demás organismos del estado vinculados con la política exterior y en el sector externo; al papel de los organismos no gubernamentales en la formulación de la política exterior; las experiencias disponibles para estructurar los procesos de adopción de decisiones, y las formas más adecuadas para fortalecer y modernizar los servicios de información internacional de que

disponen tales instituciones, incluyendo el mejoramiento del flujo de información entre la sede y las misiones diplomáticas.

Cabe, finalmente subrayar que la hipótesis en que se basan estos comentarios supone no sólo la existencia de un método coherente para el análisis de la política exterior, sino también la convicción que ese método, una vez internalizado, debería proporcionar a todos los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores, particularmente en los escalones más altos de decisión y ejecución, una visión metodológica y una información que les permitan apreciar los problemas de mediano y corto plazo que se pueden presentar en

distintos teatros geográficos y en sectores tan variados como las relaciones económicas, políticas, estratégicas, tecnológicas o culturales con el resto del mundo. Se supone también que ello contribuiría a adecuar mejor la política exterior a los intereses del respectivo país y las posibilidades planteadas por el contexto externo, y permitiría lo-

gar mejores resultados. De allí nuestra presunción de que el establecimiento de un buen sistema de análisis de la política exterior sea condición necesaria para mejorar la gestión de las distintas áreas en que deben actuar las cancillerías por constituir la esencia misma de un servicio exterior y de la profesión del diplomático.



Notas Bibliográficas

1. Yehezkel Dror, *Advanced Workshops in Policy Analysis for Senior Decision Makers: Lessons from Experience*. Documento presentado a la reunión de consulta con representantes de Ministerios de Relaciones Exteriores de América Latina, convocada por el PNUD en Nueva York, los días 13 y 14 de noviembre de 1985, página 4.
2. Ver Steve Smith, "Foreign Policy Analysis" en el libro editado por sí mismo autor bajo el título *International Relations: British and American Perspectives*, 1985.
3. J. N. Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" en el libro del mismo autor, *The Scientific Study of Foreign Policy*, 1980.
4. G. Allison, "The essence of decision", 1961.
5. Ver L. Tomassini (Editor), *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*, 1984 (Introducción), así como también *Relaciones Internacionales: Teorías y Realidades*, Revista de Ciencia Política, volumen VII, Nº 2, 1985.
6. Ver L. Tomassini, *Relaciones Internacionales: Teorías y Realidades en Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, volumen VII Nº 2, 1985.
7. Ver E. Hill y L. Tomassini, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, 1979, y también L. Tomassini (editor), *El Diálogo Norte-Sur: Una Perspectiva Latinoamericana*, 1982.
8. Ver Dror, *op. cit.*, página 31.
9. H. Lasswell, *Power and Personality*, 1948, página 30. El subrayado es nuestro.
10. L. Ingelstam, *La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología*. ILPES, agosto de 1968.
11. Ver, por ejemplo R. Kaohand y J. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1987.
12. Ver S. D. Krasner (Editor) *International Regimes*, 1983, y también J. G. Ruggie (Editor), *The Antinomies on Interdependence*, National Welfare and the International Division of Labour, 1983.
13. Ver O. R. Holsti, R. M. Siverson y A. L. George (Editores), *Change in the International System*, 1980.
14. Ver, por ejemplo A. E. Woodman, "The unexpected in the International System in the 80", en el Informe preparado por el ASPEN Institute for Humanistic Studies titulado "Governance in the Western Hemisphere", 1982.
15. Ver N. Mandelboun, The Luck of the President, en *America and the World 1985*, *Foreign Affairs*, Vol. 64 Nº 3.
16. P. Dubois, *Modelos macroeconómicos y planificación en un porvenir incierto*, ILPES, 1986.
17. P. Dubois, *op. cit.*, página 3.
18. L. Ingelstam, *La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo: Notas sobre su Esencia y Metodología*, ILPES, 1986.
19. Ver P. Dubois, *op. cit.*, páginas 7 y 8.
20. H. Linstone, *La Necesidad de las Perspectivas Múltiples en la Planificación*, ILPES, 1986.