

Serie

Documentos de Trabajo

La política exterior de Estado:
aspectos teórico para su comprensión

Wilson Fernández Luzuriaga

Documento de Trabajo N° 61
2002



Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria

INDICE

INTRODUCCION

1

I. PRELIMINARES TEORICOS

I.1 PODER ESTATAL Y POLITICAS PUBLICAS

3

a) Consideraciones Básicas sobre Determinación de Políticas Públicas.

3

b) Ejercicio del Poder Estatal y Política Exterior.

5

I. 2 ESTABILIDAD POLITICA

8

a) Diferentes Alcances del Término.

8

b) Elementos.

8

c) La Respuesta Institucional.

9

I.3 GOBERNABILIDAD

11

a) Diferentes Alcances del Término.

11

b) La Respuesta Institucional.

11

c) Objetivos.

12

I. 4 POLÍTICA DE ESTADO

13

a) Elementos Indispensables.

13

b) Apuntes Finales.

14

II. CONFIGURACION DE UNA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO

II.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS

15

II.2 FACTORES INTERVINIENTES EN LA CONFIGURACION

17

a) Naturaleza del Régimen Político.

17

b) Relaciones Estado / Sociedad civil.

18

c) Sistema Político y de Toma de Decisiones.

19

d) Estilo Diplomático.

21

e) Principios y Valores Orientadores de la Política Exterior.

21

f) Intereses, Objetivos y Estrategias en Política Exterior.

22

g) Incorporación de Condicionantes Externas.

22

II.3 POLITICA DE ESTADO E INTEGRACION REGIONAL

24

a) La Integración Regional en la Agenda Internacional.

24

b) Capacidad de Maniobra de los Pequeños Estados.

25

c) Actores Nacionales ante la Integración Regional.

25

III. LAS TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

III.1 CONTEXTO INTERNACIONAL Y FORMULACIONES TEORICAS 27

III.2 PRINCIPALES ENFOQUES TEORICOS 29

a) Escuela Realista. 29

b) Teoría de la Interdependencia. 30

c) Teoría de la Dependencia. 31

d) La Reacción Neorealista. 32

e) Teorías Científicas. 33

f) Corrientes Sistémicas. 34

g) Neofuncionalismo: Teorías de la Integración y de las Comunicaciones. 36

III.3 LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO EN LOS ENFOQUES TEORICOS 38

IV. REFLEXIONES FINALES: URUGUAY ANTE EL DESAFIO DE UNA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO

IV. 1 LA APROXIMACION PARTIDOCENTRICA A PARTIR DE 1985. 43

IV.2 LA INSERCIÓN INTERNACIONAL COMO PROBLEMA 47

V. CONCLUSIONES 51

BIBLIOGRAFIA 57

INTRODUCCION

Cuando a principio de los noventa, Uruguay ingresa al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ciertos operadores de la comunidad académica, centraron todos los esfuerzos en analizar, comprender e, inclusive, intervenir en ese proceso que significaba el máximo desafío para la política exterior nacional desde su independencia. Sin embargo, no se comprendió que ese desafío, si bien crucial, no representaría la totalidad de la política exterior uruguaya, que desde un bloque subregional, debía afrontar también otras realidades.

Desde las etapas de conformación del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (PPIRI), sus docentes le adjudicaron un lugar central en sus tareas de investigación al estudio de la política exterior uruguaya, sin por eso renunciar a actualizaciones e investigaciones sobre el proceso de integración regional en sí mismo. Dentro de ese proceso, comprender políticas exteriores nacionales materializadas en el seno de un esquema de integración significó un desafío constante. De esta forma, se observará cómo este trabajo recoge en forma explícita reflexiones extraídas de investigaciones de Lincoln Bizzozero, Romeo Pérez Antón, Carlos Luján y de quien suscribe, todos docentes vinculados al PPIRI en diversas instancias académicas.

El objetivo general de este trabajo es la construcción de un primer marco analítico sobre conceptos y alcances de la política exterior de Estado (PEE), expresión muy utilizada en las esferas político - partidarias y periodísticas, pero de imprecisa definición en el terreno de las Ciencias Sociales, en general, y de las Relaciones Internacionales, en particular. Se aspira a que este primer marco analítico provoque reflexiones y debates, en un tema que, cuanto más enriquecido y "digerido" se transmita desde los ámbitos académicos, mayor posibilidad tendrá de una eficaz aplicación a nivel gubernamental.

*El trabajo, en su **primer Capítulo**, despliega ciertos Preliminares Teóricos que, aunque algunos de ellos resulten por demás básicos, fueron considerados de imprescindible inclusión a efectos de comenzar a delinear la constitución y el alcance de una PEE. Así, se relevan aspectos sobre el ejercicio del poder estatal en la determinación de las políticas públicas, incluyendo funciones esenciales del Estado, instancias de promoción de políticas públicas, actores intervinientes en los procesos de toma de decisiones y reglas básicas del ejercicio del poder, todo con especial referencia a las relaciones exteriores de un país.*

A continuación, se intenta establecer fronteras entre los conceptos de estabilidad política y gobernabilidad, como instancias previas a la materialización de una política de Estado. La estabilidad como: legitimidad concedida desde la sociedad a sus gobernantes, capacidad gubernamental para el manejo de conflictos y permanencia de un régimen o sistema político, lo que lleva a reflexionar sobre el concepto de institucionalidad desde diferentes visiones disciplinarias. La gobernabilidad como garantía para perfeccionar determinado régimen o sistema político, capacitado para absorber propuestas y demandas, incluso, de esferas ajenas al aparato estatal. Finalmente, la política de Estado se caracteriza a partir de la existencia de un sistema político competente con capacidad para asumir responsabilidades estratégicas y de conducción, reseñándose algunos factores que dificultan su concreción, como la vulnerabilidad de las políticas nacionales ante imposiciones del Sistema Internacional.

*El **segundo Capítulo** ingresa en el terreno de las relaciones exteriores, en general, y de la PEE, en particular. Así, se ensayan definiciones y conceptualizaciones que rondan las ideas de consensos, más bien explícitos, y permanencia, mediante una institucionalidad que mantenga ciertas líneas de acción, más allá de alternancias circunstanciales de fuerzas políticas y de*

gobernantes. Adicionalmente se considera objetivo para la configuración de una PEE acrecentar la credibilidad nacional frente al Sistema Internacional. A continuación, se describen factores configuratorios de una PEE que abarcan: régimen político; relaciones Estado/ sociedad en cuanto a autonomía del primero; sistema de toma de decisiones interno y externo de un país así como su estilo diplomático; principios, valores, intereses, objetivos y estrategias en política exterior. La enumeración de estos elementos no es taxativa y sus componentes se califican de "amortiguadores" de las condicionantes externas, impuestas desde el Sistema Internacional.

En segundo lugar, el Capítulo incluye valoraciones indispensables sobre la inserción de los países, especialmente los pequeños, en procesos de integración regional. Dicha inserción es concebida como empresa nacional que justifica, cuando no hace necesaria, una política de Estado. Las peculiaridades de dichos procesos internacionales - que incluyen su relativamente reciente incorporación en las agendas nacionales y el protagonismo de actores no tradicionales- justifican, a nuestro modo de ver, la inclusión. Basta agregar que en Uruguay el discurso político, aunque no unánimemente, tiene incorporada la expresión política exterior de Estado en integración, haciendo referencia a la base consensual que recibe el MERCOSUR en el espectro político - partidario.

El tercer Capítulo introduce el tema de la PEE en los principales grupos de teorías de las Relaciones Internacionales. En primer lugar las teorías son descritas a partir del contexto internacional de la Posguerra Fría, para, en segundo lugar, encontrar elementos en cada una de ellas que justifiquen la implantación de una política de Estado en las relaciones exteriores que planifique y ejecute un país.

El trabajo culmina con un cuarto Capítulo que ensaya una aproximación del marco teórico a la realidad nacional desde 1985, fecha a partir de la cual con "excusas" como la reinstitucionalización del país y su inserción internacional se han incorporado en el discurso político, en general, y gubernamental, en particular expresiones tales como concertación, consenso, entonación nacional, coincidencia nacional, estabilidad, gobernabilidad, coalición y política de Estado, en ocasiones aplicados a las relaciones exteriores del Uruguay.

Finalmente, dentro de este último Capítulo, el autor ensaya una serie de reflexiones personales sobre elementos necesarios y configuratorios de una PEE. El objetivo nacional jerarquizado es la exitosa inserción internacional del Uruguay en la actual coyuntura. Todas estas reflexiones tienen como única meta, constituirse en estímulos para futuros debates que deben procesarse, como se decía, no sólo en el campo académico, sino también político y gubernamental.

Wilson Fernández Luzuriaga
Marzo, 2002.

I. PRELIMINARES TEORICOS

I.1 PODER ESTATAL Y POLITICAS PUBLICAS

a) Consideraciones Básicas sobre Determinación de Políticas Públicas¹

La misión del Estado dentro de una comunidad organizada está dada, al menos por *tres funciones esenciales*. La primera que aúna liderazgo, conducción y dirección permite al Estado, a partir del poder soberano, gobernar y guiar a su propia institucionalidad política hacia el logro de los objetivos que como organismo se ha propuesto. Una segunda función de síntesis a partir de la cual el Estado construye consensos y armoniza las fuerzas divergentes impidiendo el surgimiento o desarrollo de disensos políticos en su interior, al tiempo que afirma el poder de su institucionalidad política hacia el exterior. Finalmente, mediante la última función, caracterizada como de previsión, el Estado traza su destino en el mediano y largo plazo; sus instituciones políticas realizan una planificación estratégica, con la obligación de abarcar una mayor proyección material y temporal que entes u organismos privados, que por su propia naturaleza no están obligados a desarrollar una perspectiva histórica ni general con la profundidad requerida.

Un Estado es por ende un órgano de conducción, síntesis y previsión de una comunidad organizada. A partir del correcto ejercicio de sus funciones básicas, esa comunidad civil se administra, manteniendo la armonía interior y adquiriendo la capacidad nacional para proyectarse y afirmarse hacia el exterior.

Por definición, la *promoción de políticas* es una respuesta gubernamental a problemas o percepciones expresados por dirigentes políticos, grupos de interés o la sociedad civil, en general. Estos problemas o percepciones surgen de las propias necesidades sociales y se transforman en materia de políticas públicas, principalmente, a través de los dirigentes políticos y de los propios acontecimientos políticos. Esos dirigentes pueden ver en ciertas controversias la necesidad de actuar y/ o lograr adhesiones frente a la sociedad civil. Sin embargo, las grandes crisis suelen revelar o dimensionar necesidades, generando presiones masivas sobre la acción de dirigentes políticos, legisladores y del propio poder ejecutivo, en suma, sobre la acción política.

Relativamente pocos de los numerosos problemas o presiones sociales alcanzan suficiente importancia política para convertirse en objeto de elaboración de políticas. Los dirigentes muchas veces cuentan con un considerable margen de maniobra para escoger problemas y presiones, poniendo énfasis en los más compatibles con sus metas, generalmente iluminadas desde la propia ideología, ejemplo: libre mercado, justicia social, política exterior independiente. Pero éstos dirigentes deben, a menudo, elaborar políticas sobre cuestiones que surgen y adquieren relieve más allá de su voluntad, claro ejemplo de esta última situación lo han constituido los temas sobre la protección del medio ambiente.

Una clasificación tradicional de las *etapas de elaboración de políticas públicas* distingue metas, actos y resultados. Las metas pueden ser radicales si están orientadas a alterar las instituciones políticas y sociales existentes, sustituyéndolas por otras, o reformistas cuando la alteración es limitada, generalmente a un área específica. Pero existen, en lo que sería una tercera categoría, metas estrictamente políticas orientadas a recompensar militantes o a consolidar

¹ La base de este esquema preliminar ha sido elaborada a partir del texto Estudio Comparativo de la Política de David Roth y Frank Wilson.

apoyos electorales. La definición de metas está indisolublemente vinculada a la determinación de los medios posibles para su realización.

En consecuencia, los actos propiamente dichos conllevarán un alcance dependiente de la concepción que tenga el dirigente político de los elementos a modificar. El estilo para ejecutarlos *puede derivar de reacciones cuasi instantáneas ante sucesos o crisis; de consideraciones deliberadas y racionales sobre alternativas de acción, o - como la mayoría- de la ponderación de preocupaciones inmediatas y de las realidades políticas.* Por último, la evaluación de los resultados de las políticas implantadas debe formar parte del proceso político, aunque no siempre es entendida como una etapa necesaria. En virtud de que una política afecta a la sociedad en la que se aplica, los gobernantes y dirigentes deben evaluar los resultados y medir sus impactos buscados e incidentales, inclusive como forma de ver si esa implantación ha generado nuevas demandas.

A pesar de la validez de estas consideraciones teóricas, la mayor parte de la elaboración de políticas públicas tiene un carácter marginal, es decir que se materializa como respuesta a necesidades y preocupaciones inmediatas y no mediante un proceso racional cuidadosamente meditado. Esto trae una consecuencia automática, la carencia de identificaciones claras de metas generales de gobierno, con análisis de alternativas y evaluación plena de resultados, hipótesis contraria a políticas de Estado, incluyendo nuestro objeto de estudio focalizado en las relaciones exteriores.

Esta última reflexión no significa que todas las metas y decisiones deban derivar de programas complejos. Una elaboración de políticas incluye también decisiones inmediatas que conllevan diversos grados de racionalidad y consumen distintos insumos políticos. Pero, sobre todo en política exterior, la elaboración tendría que diseñarse mediante un proceso racional y definido, que suponga:

- examen completo de todas las alternativas posibles;
- evaluación de los costos y consecuencias probables para cada una de las alternativas;
- consulta tanto a representantes de grupos afectados como a representantes imparciales;
- conciliación con las demás metas generales del gobierno.

En relaciones exteriores, lo que frustra, en muchos casos los esfuerzos tendientes a introducir una racionalidad mayor en el proceso de elaboración de políticas son criterios ideológicos y estrictamente políticos que superan la racionalidad de las metas globales buscadas por los decisores, a pesar de que a priori se hayan elaborado programas racionales que definan el uso racional de recursos para alcanzar los objetivos.

En esta reseña cabe ahora hacer una primera referencia a los **actores del proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas**. Los patrones de la elaboración de políticas públicas varían de un país a otro, dependiendo del marco institucional y constitucional, el que a su vez responde a precedentes históricos nacionales. Las normativas demarcan reglas de juego que establecen los actores involucrados, el espacio de interrelación y las formalidades de la decisión final.

Como líneas generales y comunes a todos los sistemas políticos se puede trabajar sobre categorías como altos funcionarios gubernamentales (presidentes, primeros ministros, ministros y legisladores), funcionarios pertenecientes a cuadros técnicos y profesionales y, eventualmente, grupos de interés afectados. Los primeros suelen ser los responsables de las decisiones políticas más importantes, pero los cuadros técnicos y profesionales tienen espacio asegurado en el acceso y manejo de la información y en la administración de las medidas, asimismo suelen intervenir directamente en las deliberaciones referentes a las políticas públicas. Los grupos de interés tienen

el rol principal de fuente de información, no obstante, pueden ingresar directa o indirectamente en el proceso de elaboración de políticas.

Los espacios de elaboración de políticas públicas también varían según los países. En determinados casos existe un proceso jurídico y hasta constitucional preestablecido, lo que no asegura que la verdadera y efectiva decisión se haya elaborado dentro de ese ámbito. Así, una decisión puede llegar a instancias parlamentarias de aprobación con las mayorías aseguradas para su votación y aprobación desde negociaciones políticas. Esto no significará que los debates en el poder legislativo carezcan totalmente de valor, ya que ofrecen a grupos minoritarios o desplazados de la negociación, la oportunidad de formular propuestas alternativas, mejorar la propuesta prenegociada o, simplemente, desplegar, ante la opinión pública, información sobre los posicionamientos, mecanismo que muchas veces significa deslindar responsabilidades futuras.

b) Ejercicio del Poder Estatal y Política Exterior²

Dentro de este esquema preliminar - aceptando la elaboración de políticas, esencialmente, como una tarea relacionada al ejercicio del poder político- conviene agregar ciertas reflexiones teóricas sobre dicho ejercicio. Como el poder político nunca es ejercido de forma aleatoria ni caprichosa, se verifican ciertas reglas para su ejercicio, que si bien no son infalibles se aplican a la gran mayoría de las situaciones reales. Estas reglas son reseñadas con especial atención a las diferentes etapas de elaboración de la política exterior de los Estados.

1. Regla de la armonía y la afirmación. En toda comunidad organizada existen actores políticos, sociales y económicos que necesariamente actúan como poderes divergentes. Esto es así por la multiplicidad de intereses que, inclusive, pueden variar según regiones dentro de un mismo Estado, o según diferencias étnicas y culturales. Surge como actor imprescindible el Estado, con la misión de establecer o restablecer equilibrios, construir y lograr consensos, asegurar la armonía y la paz de esa sociedad civil, así como el equilibrio funcional de su institucionalidad política.

Sumado a esto, las instituciones políticas estatales, más allá de su tamaño y peso en el Sistema Internacional, deben convivir con otras unidades políticas que operan en el mundo. Independientemente del grado de aislamiento y/ o integración que desde un punto de vista geopolítico adopte cada Estado, las actuales condiciones y tendencias globalizadoras le imponen una convivencia con otros actores internacionales: Estados, Organismos Internacionales, empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, etc. En la convivencia, se manifiestan diferentes prioridades, intereses, intenciones, estilos, encarados desde diferentes valores culturales y tradiciones. Así, el Estado necesitará diferenciarse e imponer el respeto a su integridad territorial e independencia política. Su política exterior debe enfocarse en lograr la convivencia en un Sistema Internacional que presenta fuerzas divergentes a ser "controladas" desde el Estado a partir de una faceta de la función de síntesis. El control se materializa en acuerdos, tratados, convenios internacionales y alianzas comerciales y/ o estratégicas.

En definitiva, el Estado se caracteriza por garantizar armonía dinámica interna y afirmación externa a través de sus instituciones políticas, en una relación directamente proporcional. Esto quiere decir que si la armonía interna se quiebra, la capacidad para la afirmación externa

² Denes Martos sistematiza el ejercicio del poder estatal en siete reglas en su artículo "¿Qué es Política? Fundamento de Política y Globalización". Las reglas, en nuestro trabajo, son reagrupadas en virtud de su focalización hacia la política exterior.

disminuye. Pero, de igual manera si la capacidad de afirmación externa de sus instituciones políticas es débil, disminuye la capacidad de lograr una armonía dinámica interna.

2. Regla de la integralidad. La gran ventaja de las instituciones auténticamente políticas es constituirse como las únicas que abarcan a las personas físicas y jurídicas en su totalidad. Instituciones y estructuras de otra naturaleza las integran sólo de forma parcial. Así, un Estado abarca a las personas con todas sus necesidades y actividades, con todos sus derechos y obligaciones. Sin embargo, esta integralidad no puede implicar que el Estado reglamente y dirija todas las actividades societales. Lo que realmente significa es que a las políticas estatales nada puede serle ajeno, a partir de su influencia decisiva en temas vitales. Si el Estado no dispone de una capacidad de respuesta integral, forzosamente debemos concluir que se halla limitado en cuanto a su poder e imposibilitado de cumplir con la totalidad de sus funciones. La actividad política plena requiere la disposición plena del poder político; en la medida que el poder político se halla restringido o condicionado, la actividad política se verá impedida de desarrollarse plenamente.

En definitiva, en todo Estado los órganos rectores necesitan disponer de un poder de decisión de última instancia sobre la integralidad de aquellas cuestiones que tienen, o pueden tener, una importancia vital para su propia existencia o desarrollo del organismo. Tanto el estatismo como el privatismo extremos alteran esta regla en forma basamental; el primero porque hace asumir al Estado funciones no tradicionales y el segundo porque le niega poder de decisión sobre cuestiones vitales para la comunidad. Por otra parte, como veremos, en virtud de la regla de la soberanía, el Estado tampoco puede, ni debe, renunciar a la responsabilidad plena por sus decisiones

3. Regla de la soberanía. Las reglas precedentes desembocan y dan sentido al concepto de soberanía. La misma no es una cualidad que puede ser adjudicada o sustraída a un Estado. El Estado es soberano por definición y por necesidad funcional. Para cualquier materia de la vida societal, la decisión del Estado constituye, necesariamente, la instancia final en toda cuestión o conflicto.

Las reglas de la integralidad con la de la soberanía resultan interdependientes ya que la soberanía es integral o no hay soberanía. Asimismo, la regla de la soberanía se relaciona también con la de la armonía y la afirmación en dos facetas. En una faz interna del momento que ningún Estado puede tolerar que dentro de su estructura política un grupo o sector elija a otro grupo o sector para establecer un conflicto. En la faz externa porque ningún Estado puede tolerar que en el seno de esa misma estructura política y frente a un actor externo, un grupo o sector, cualesquiera, tome decisiones políticas en nombre de todo el conjunto o incurra en actos que hagan peligrar al conjunto.

4. Regla de la constancia y la legitimidad. La constancia refiere a la cuantificación de poder existente en un sistema político. En cualquier coyuntura histórica, el quantum de poder de un sistema político es constante; por lo que si una persona, organismo o institución ve disminuido su poder, otra persona, organismo o institución habrá incrementado el suyo en igual proporción. En política no existen vacíos de poder permanentes. Esto se aplica tanto a la política interna como a la externa, ya que si un Estado no cumple sus funciones específicas, las mismas son acaparadas en forma casi instantánea; ya sea por algún sector interno de la comunidad que cuenta con los medios suficientes para hacerlo o por algún poder externo que pasa a tomar el control. A partir de todas estas precisiones teóricas queda claro que el poder estatal se legitima, únicamente, en el cumplimiento eficaz y efectivo de las funciones estatales. El término legitimidad también apunta a detectar el poder existente dentro de la estructura política del Estado, pero a diferencia de la constancia, desde un punto de vista cualitativo.

Cabe precisar que la legitimidad no puede ser confundida con la legalidad. El poder es legal cuando ha sido adquirido mediante métodos y procedimientos previstos por el sistema jurídico - constitucional vigente; pero es legítimo sólo cuando cumple realmente con las funciones para las cuales está dispuesto. La autoridad, entonces, no es en realidad un atributo inherente a cargo alguno, ni tampoco un atributo del poder, sino un atributo de la función. El Estado al cumplir con sus funciones adquiere poder y autoridad legítimas. Si no cumple con estas funciones de un modo real y efectivo, su autoridad y su poder podrán tener sustentos jurídicos, pero se vuelven ilegítimos desde el momento que no están al servicio de los objetivos para los cuales se hallan dispuestos.

5. Regla de conflicto. Las relaciones sociales de la comunidad, inevitablemente, implican la posibilidad latente de conflictos. Esto obedece a la propia naturaleza humana cuya conflictividad no siempre consigue ser controlada por normas y pautas culturales. La política, a partir de su desarrollo a instancias del ejercicio del poder, conlleva a tal punto esa posibilidad de conflictos que, desde cierta óptica, constituye una herramienta especializada para manejarlos.

En principio, y por elementales razones de defensa propia, ningún organismo político puede renunciar a actuar en contra de una fuerza ajena e incluso hostil. De renunciar habrá incumplido con sus funciones de conducción y previsión por no anticipar, evitar o superar el conflicto. Todo conflicto de poder - interno o externo- lleva implícito la posibilidad del uso de la fuerza armada; todo uso de la fuerza armada lleva implícito una cuestión de poder. Sin embargo, las acciones militares son solamente operaciones especializadas que no siempre, ni en todos los casos, resultan necesarias.

1. 2 ESTABILIDAD POLITICA

a) Diferentes Alcances del Término

La formación de comunidades políticas responde a una necesidad de seguridad propia de la naturaleza humana. Así, los seres humanos se agruparon para organizar su defensa colectiva, lo que incluye acciones conjuntas para asegurar el orden interno y acciones conjuntas de salvaguardia ante sujetos externos. En el actual desarrollo de las estructuras estatales y sociales podemos adicionar un tercer grupo de acciones, las destinadas a impedir cambios descontrolados o bruscos en el ámbito de la comunidad. Los tres conjuntos de acciones asegurarían lo que se llamará estabilidad política o global.

Una primera concepción sobre el significado de la estabilidad política, la asimila a la ausencia de un cambio abrupto y definitivo en la institucionalidad política, como por ejemplo la alteración de un sistema democrático o la modificación de la forma de gobierno. Una segunda concepción identifica la estabilidad con la ausencia de alternancias frecuentes de gobernantes, signándose a los regímenes parlamentarios como inestables por incrementar, desde las propias normas constitucionales, esa posibilidad. Por último, una tercera interpretación refiere a estabilidad como ausencia de violencia, considerando inestables a los países con frecuentes manifestaciones extremas de descontentos, revueltas y presencia de movimientos revolucionarios.

La primera concepción, inestabilidad de régimen, ignora qué cambios de esa naturaleza devienen en las últimas instancias de una inestabilidad mayor; en otras palabras cuando el marco político es derrumbado la inestabilidad ya estaba instalada desde un tiempo considerable en esa sociedad. En cuanto a la inestabilidad de gobierno sólo es genuinamente aplicable a los de tipo parlamentario; en ese sistema mientras el primer ministro y su gabinete son responsables ante el parlamento, este último en sus cuestionamientos puede llegar a la instancia extrema de removerlos. La tercera concepción no tiene alcance general ya que diferentes sociedades soportan diferentes niveles de violencia; así en algunas comunidades incidentes puntuales dejan al gobierno en el borde de la inestabilidad, mientras que en otras la violencia generalizada sólo provoca una inestabilidad menor.

b) Elementos

En términos generales, en reflexiones aplicables a toda sociedad, se puede decir que un sistema político estable debe tener su basamento en tres elementos claves: legitimidad, manejo del conflicto y durabilidad. La **legitimidad** supone que la ciudadanía reconozca en sus gobernantes el derecho a ejercer el poder estatal en una aceptación que excede el terreno jurídico. Esa legitimidad es identificada a través de la clásica tipología de Max Weber: tradicional, carismática y racional - legal. Cualquiera de estas fuentes de autoridad o una combinación de ellas pueden promover un régimen legítimo.

El segundo elemento, **el manejo del conflicto**, resulta de la capacidad para regular y controlar cualquier perturbación derivada de agitaciones sociales, económicas o políticas. Todo sistema político enfrenta y convive con conflictos de intensidad variable, resultado de la competencia entre distintos sectores de la sociedad: grupos étnicos, grupos religiosos, corrientes políticas, grupos de interés o regiones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la estabilidad política no requiere, necesariamente, la estabilidad económica y social. Un sistema estable es aquel facultado para mantener los conflictos dentro de los límites manejables, considerando que

estos también dependen del contexto histórico - político y cultural - político dominante. En determinados países, los sistemas políticos pueden convivir con movimientos revolucionarios permanentes, mientras que en otros, manifestaciones pacíficas reiteradas pueden ser indicadores de fracasos en el manejo de conflictos.

Para explicar el peso del tercer elemento, *la durabilidad*, debemos partir de la base de que la permanencia de un régimen o sistema político le da, necesariamente, impulso y fortaleza. Así, cada crisis manejada con eficacia aumenta la capacidad de un gobierno para superar crisis venideras. El fortalecimiento en la confianza pública otorga a los dirigentes políticos la oportunidad de fomentar habilidades y se convierte en prueba de flexibilidad y capacidad de respuesta de las instituciones.

c) La Respuesta Institucional

En el desarrollo de estos tres elementos, aparece en forma recurrente la idea de que la estabilidad política puede ser afectada por escisiones sociales profundas ya sean étnicas, culturales, religiosas, ideológicas, de intereses o regionales. Otro factor que puede afectar esa estabilidad son las condiciones socioeconómicas, a partir de esta premisa se ha generalizado la idea que países económicamente desarrollados tienen más probabilidad de alcanzarla que Estados carenciados. Pero la fuente ineludible para obtener respuestas sobre estabilidad o inestabilidad la constituyen las instituciones políticas.

El desarrollo de instituciones políticas complejas, suficientemente coherentes y adaptables a diferentes contextos, gracias a su capacidad de respuesta a las demandas societales, se constituye en una de las explicaciones más claras de estabilidad política. Así, desde una concepción economicista, por ejemplo, se puede afirmar que cuando la institucionalización acompaña el ritmo de la modernización socioeconómica queda asegurada la estabilidad; pero cuando el desarrollo socioeconómico supera a la institucionalización política se genera inestabilidad y vulnerabilidad.

Si se pone el énfasis sobre la racionalidad jurídica de la estabilidad, se puede llegar a sostener que las fuentes potenciales de la inestabilidad se alcanzan a controlar en términos jurídico - constitucionales, sobre todo en contextos democráticos; por ejemplo procedimientos técnicos restrictivos de la capacidad del parlamento para remover un gobierno pueden constituir una salvaguardia contra cambios demasiado frecuentes de gobernantes.

Desde una matriz similar, se hace hincapié en factores institucionales más amplios de raíz politológica, como naturaleza y desarrollo del sistema de partidos. Desde esta concepción se llega a afirmar que un sistema bipartidista tendrá mayores probabilidades de generar una democracia estable que uno multipartidista. Como consecuencia, esta lógica nos lleva al rechazo de toda forma de representación proporcional en el parlamento, ya que fomenta la existencia de una variedad de partidos.

Otro conjunto de condiciones favorables a la estabilidad política se relaciona con el carácter de la cultura política. La estabilidad adquiere viabilidad en la concordancia entre supuestos públicos generales sobre la naturaleza del poder político y sus detentadores legítimos. La legitimidad – reiteramos- deviene de los patrones de autoridad efectivamente existentes en el sistema político. Las dictaduras prevalecen cuando los ciudadanos consideran legítimo que un dirigente o grupo limitado de dirigentes ejerzan el poder político, y la estabilidad del sistema se fortalece cuando las relaciones de autoridad en la familia, la enseñanza formal y los actores no gubernamentales se configuran mediante un corte imperativo. De igual modo, la democracia

tendrá mayor probabilidad de ser estable en una sociedad caracterizada por patrones participativos y en la que todos los ciudadanos se sientan identificados con figuras insertas en el aparato estatal.

Cabe sólo agregar, que basada en un estilo de vida que adopta patrones participativos en diversos ámbitos de la vida social, cultural, educativa y por supuesto política, en sistemas anglosajones, en general, y en Estados Unidos de América, en particular, se desarrolla la premisa que la democracia estable requiere una clase particular de cultura política: la cultura cívica. Esta se funda sobre un conjunto de orientaciones políticas que apoyan el sistema; a saber: lealtad al régimen; participación activa; racionalidad; tradicionalismo; búsqueda de consenso y derecho a la escisión. Esta mezcla de actitudes no caracteriza sólo al conjunto de la sociedad, sino también al propio ciudadano individual. Generalmente, la cultura cívica se desarrolla después de décadas de democracia, pero hay que tener en cuenta que la correlación existente entre las orientaciones políticas de los ciudadanos y su comportamiento efectivo no es en modo alguno directa. Así, es posible que un ciudadano tenga orientaciones democráticas pero actúe en forma autoritaria en el campo político, o viceversa.

I. 3 GOBERNABILIDAD

a) Diferentes Alcances del Término

Sólo a partir de un estadio de estabilidad política pueden hacerse intentos o consideraciones de gobernabilidad. Existen palabras asociadas y generalmente abarcadas por el concepto de gobernabilidad, pero nunca reemplazables, como legitimidad, eficacia, eficiencia, consenso y estabilidad política, concepto recientemente desarrollado. El término gobernabilidad responde a desarrollos contemporáneos en el terreno de las Ciencias Sociales. En tal sentido, el jurista y politólogo paraguayo, Carlos Mateo Balmelli³, ensaya una tipología sobre las acepciones que asume el concepto, tanto en el campo académico como en esferas gubernamentales.

La primera acepción es restringida a asuntos jurídicos, políticos y estrictamente gubernamentales; la gobernabilidad se reduce a establecer y regular principios y procesos sobre los cuales se organiza y formaliza el ejercicio del poder. Esta dimensión normativa e institucional se concreta en un conjunto de instituciones que mejoran el funcionamiento del gobierno, pero siempre en beneficio de la organización social como un todo. Una segunda acepción conceptualiza la gobernabilidad como un proceso con el cual y en el cual se desatan dinámicas de convergencia entre diferentes esfuerzos sociales y por supuesto gubernamentales destinados a convertir conflictos y asimetrías en cooperación, coordinación e integración; en otras palabras pondera aspectos dinámicos de la gobernabilidad. Por último, para este autor, desde la teoría Democrática, la gobernabilidad adquiere un significado multifuncional que incluye tanto al proceso normativo y de creación institucional como la voluntad de poner en funcionamiento mecanismos de diálogo y concertación que permitan lograr políticas públicas consensuadas.

b) La Respuesta Institucional

Queda claro, más allá de las diferentes acepciones descriptas, que es correcto aseverar que la gobernabilidad desafía a un Estado, en su conjunto, a ajustes organizacionales e institucionales permanentes para formalizar acuerdos de convivencia. El común denominador de cualquiera de estas acepciones es, por ende, la búsqueda de la concreción de ordenamientos políticos que mejoren la calidad de la convivencia. La estrategia del desarrollo institucional es la consecuencia de acuerdos y una respuesta válida para darle objetivos precisos al proceso político. En una sociedad moderna, el desarrollo institucional debe constituir un esfuerzo constante de aprehensión de la realidad. En otras palabras, una estrategia que asegure que el sistema político tenga la capacidad decisional y ejecutiva de vincular a todas las partes de la sociedad.

Así, en sociedades con grandes heterogeneidades en su articulación y con marcos institucionales que facilitan la fragmentación política, los gobiernos se ven obligados a metodologías de trabajo que suponen mecanismos de negociación y búsquedas de consenso continuos para desarrollar políticas públicas. No se debe olvidar que cualquier esfuerzo en la institucionalización debe tener una correspondencia temporal con el proceso social.

El concepto de gobernabilidad se refiere a la centralidad de la matriz política en los procesos de ordenamiento social. En otras palabras, conflictos de objetivos y restricciones encuentran su punto de convergencia en el campo político. Este campo político va estar estimulado por la pluralidad valorativa e ideológica en la búsqueda de respuestas programáticas a

³ Los Procesos Internos y la Globalización, Capítulo IV.

necesidades de orden práctico de la sociedad. La actividad política asume una mayor responsabilidad en el proceso de ordenación social a partir del exceso de demandas transferidas al espacio político. Desde estas premisas, la gobernabilidad no significará nunca renuncia a la discrepancia, la discusión o el debate. El intento por alcanzar la unanimidad en un proceso decisional es sinónimo de concesión de derecho de veto a las minorías, lo que puede ocasionar parálisis en la acción gubernamental.

c) Objetivos

Para abordar el tema es necesario dejar de lado cuestiones específicas sobre conveniencia y eficacia de las políticas de coyuntura. Si bien todas las crisis de gobernabilidad terminan manifestándose siempre en una coyuntura, esas crisis sólo pueden ser comprendidas y enfrentadas desde las raíces estructurales de la sociedad y el sistema político. Consecuentemente, se debe superar la tendencia a simplificar la gobernabilidad a contextos de crisis socio – económicas o de incapacidad del sistema político para aplicar decisiones fundamentadas y efectivas.

En una primera categoría, la gobernabilidad está destinada a **perfeccionar el régimen y/ o sistema político** adoptado en esa sociedad. Esto lleva a constituir a actores políticos, económicos y sociales y, en ocasiones puntuales, a determinadas jerarquías militares, en interlocutores principales frente al gobierno. Sin embargo, si los intentos de consenso fracasan, la gobernabilidad puede llevar a un distanciamiento entre el sistema político y los actores económicos y sociales para asegurar ciertas políticas estatales. Aceptando esta dimensión es que se comprende como las políticas de gobernabilidad se identifican plenamente con ambientes de transición hacia una democracia o con el ejercicio de una democracia plena. La gobernabilidad como propuesta política es concebida como un objetivo para mejorar la convivencia dotando de recursos más eficaces al proceso político.

En una segunda categoría, la gobernabilidad supone para el gobierno diseñar, implementar y ejecutar, en definitiva, **atender propuestas y demandas de la sociedad civil**, siempre desde una perspectiva general y con un alcance universal. Debe quedar claro que esta ampliación de la participación social no puede sustituir ni dejar de lado la tarea del gobierno de asegurar el cumplimiento de la primera categoría, o sea, de proveer las garantías de funcionamiento de la organización social. Aquí, se hace necesaria la interrelación gobierno/ sistema político/ actores económicos y sociales, equilibrando la dimensión social con la institucionalidad, lo que supone metas de integración social mayores a las políticas sociales compensatorias o de mero control.

En definitiva, la problemática de la gobernabilidad no se reduce a la amenaza, más o menos latente, de la ruptura formal de un régimen democrático o a la ineficiencia de un sistema político determinado. Los esfuerzos por constituir esquemas de decisión participativos, superando instancias meramente burocráticas, se constituyen en componentes necesarios para la estabilidad de regímenes de Derecho, en primera instancia, y, por consiguiente, en componentes primarios de un esquema de gobernabilidad.

I. 4 POLÍTICA DE ESTADO

En esta instancia del desarrollo del marco teórico queda claro que el régimen democrático es valorado como un sistema de convivencia para una comunidad determinada que puede conducir a condiciones de estabilidad política, gobernabilidad y, consecuentemente, políticas de Estado. La democracia se concibe como un régimen basado en la elección de gobernantes nacionales, pero además como un sistema apto para participar en la identificación y el debate de problemas y soluciones. Las políticas de Estado, en este contexto democrático y participativo, no pueden reducirse a la posibilidad de aplicar el programa del partido o sector electo por la ciudadanía.

a) Elementos Indispensables

El primer elemento que surge como necesario para la configuración de políticas de Estado es la **existencia de un sistema político competente**. El punto de partida para que ésta se verifique está en un respaldo jurídico (casi siempre constitucional) flexible en temas electorales, regulador del funcionamiento interno de los partidos políticos y con un mecanismo adecuado de relacionamiento entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. A partir de la verificación de un sistema político competente y reglas de acción flexibles entrará a operar la voluntad de instaurar consensos suprapartidarios.

El segundo elemento hace al correcto ejercicio de las funciones del Estado a partir del cual se verifica su **capacidad para asumir las nuevas dimensiones estratégicas y de conducción** que implica el auspicio de políticas de Estado. Esto incluye ofrecer marcos aptos para un aceitado funcionamiento del sector privado y establecer lineamientos que inciten la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, pero siempre asegurando el control primario de la gestión pública. En otras palabras, los actores económicos y sociales cumplen una importante tarea de articulación con el Estado, en su moderna concepción, a partir del estímulo para la conducta colectiva de la sociedad. Como consecuencia, se debe, en términos de definiciones sobre políticas de Estado, desechar de la órbita estatal actividades irrelevantes para el destino nacional, suprimir controles fiscales sin significación, invertir en carencias infraestructurales y tecnológicas, apostar a la capacitación de recursos humanos y operar en marcos de poder descentralizados por sector de actividad y por región.

Cabe también, como contracara, reseñar algunos **factores que dificultan la concreción** de políticas de Estado. En primer lugar, si se verifican carencias en el primer elemento referente a la existencia de un sistema político competente, se producen bloqueos políticos. Estos derivan tanto de minorías relativas en el ejercicio del gobierno que no pueden aplicar sus programas, como de dificultades de canalización de consensos y acuerdos. Los bloqueos pueden tener origen en partidos políticos con falencias en sus estructuras orgánicas y escasa democracia interna, lo que lleva a que no se procesen fluidamente diferencias domésticas e indefectiblemente se generen incongruencias en definiciones programáticas.

En segundo lugar, y en un plano estrictamente social, si la falla se concreta en la capacidad estatal estratégica y de conducción, las políticas de Estado pueden verse obstruidas por falta de oportunidades para impulsar conductas colectivas fuera de la órbita gubernamental, a partir de ausencia o carencias de marcos regulatorios para la inserción de actores sociales y económicos.

Por último, las actuales características del Sistema Internacional imponen una profunda condicionalidad a las políticas nacionales, incrementando la condición de país tomador de

decisiones para los casos de unidades de las dimensiones de Uruguay. Esta condicionalidad puede derivar en tendencias a liberalizaciones irrestrictas y no selectivas; abandono del sector público de espacios tradicionales de inversión; apuestas a equilibrios macroeconómicos que suponen altos sacrificios en las sociedades nacionales; altos niveles de desempleo y subempleo; caídas permanentes de ingresos reales y su repercusión en áreas como salud, vivienda, educación y cultura; etc.

b) Apuntes Finales

A partir de esta breve reseña, es posible concluir que el tema de las políticas de Estado conlleva elementos comunes con la estabilidad política y la gobernabilidad. En líneas generales quedaría establecida una categorización de la cual se inferiría un enunciado: sin estabilidad no hay posibilidad de acceder a la gobernabilidad, y sin ambas no es posible implementar una política de Estado. Las tres propuestas explicadas tienen como objetivo mejorar la calidad de la convivencia en una sociedad determinada y para cumplir con ese objetivo resulta impostergable dotar de recursos al proceso político. Asimismo - y relacionado con el proceso político- la institucionalidad que legitime y haga eficaz la participación de variados estratos políticos y sociales, se muestra como el elemento indispensable en todos estos esquemas.

En ese sentido, políticas de estabilidad, de gobernabilidad y de Estado - particularmente las dos últimas- resultan auténticamente congruentes en ambientes de transición a la democracia o en su pleno ejercicio. En el primer caso, se busca el establecimiento del Estado de Derecho como concreción de un conjunto de instituciones que compatibilicen el ejercicio del poder político con el reconocimiento societal. En el segundo, se persigue aceitar el funcionamiento de la institucionalidad estatal para que, desde el gobierno, se conduzcan acciones pertinentes de ser traducidas en procesos económicos y sociales, en el mejoramiento del bienestar material y moral de la sociedad. Sobre otros aspectos de la configuración de una política de Estado nos extenderemos en el Capítulo que sigue, al abordar específicamente su relación con las relaciones exteriores de un país.

II. CONFIGURACION DE UNA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO

II.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS

Para definir y caracterizar elementos indispensables e incluso accesorios en la configuración de una PEE se propone partir de una **definición** simple como la redactada por el internacionalista venezolano Alfredo Toro Hardy⁴, quien la caracterizó como "la sujeción de varias administraciones gubernamentales a un hilo conductor inalterado". Una reflexión básica sobre esta definición atiende a la **consideración de componentes subjetivos, objetivos y temporales**. La PEE requiere entonces dirigentes políticos y funcionarios de más de un gobierno en el proyecto, un programa de relacionamiento exterior y, finalmente, un lapso de tiempo que comprenda más de un período en la administración del Estado.

Toro Hardy, en el artículo mencionado, pone un énfasis adicional en el carácter integrado de las relaciones externas de un país, puesto que para que las mismas asuman el carácter de PEE deben ser compatibles con los fines de un proyecto nacional, global y vigente. Así, podemos concluir que la PEE sería un proyecto particular, parte indispensable e ineludible de un proyecto de país articulado, y con una amplitud tal que más de una generación de ciudadanos lo identifica como propio. Sin embargo, esto no quiere decir que una PEE deba, necesariamente, ser parte integrante de una política de Estado general. En otras palabras puede verificarse un consenso general en las relaciones exteriores de un país entre fuerzas políticas, económicas y sociales que muestren discrepancias en otros aspectos de la vida nacional.

De los tres componentes que se deducen de la definición se pueden extraer ciertas consideraciones. En primer lugar es necesario que al interior del sistema político se compruebe la existencia de directrices y definiciones explícitas de acción externa. Estas, junto a un posible proyecto nacional en materia internacional, requieren institucionalización mediante acuerdos de alto nivel, donde intervengan funcionarios claves en la estructura del gobierno y dirigentes políticos con auténtico carácter representativo. Las directrices y definiciones sobre la conducta externa de un determinado país pueden estar incluidas en los propios textos constitucionales, en un intento por contener la totalidad de conductas subjetivas dentro de un marco jurídico.

De hecho existen directrices y definiciones, algunas de ellas formuladas como principios, que intentan guiar la conducta estatal. Cabe citar algunos ejemplos, a partir de la verificación en distintas normativas constitucionales: rechazo al uso indiscriminado de la fuerza y defensa al principio de solución pacífica de controversias; defensa a la independencia política e integridad territorial; respeto y exigencias sobre autodeterminación; sujeción absoluta a las normas de Derecho Internacional; promoción de políticas para la integración económica regional; desarrollo de políticas de frontera; valoración de factores geográficos como determinantes para las relaciones externas; solidaridad con el resto de los Estados y en especial con los vecinos regionales, etc.

La PEE tiene como **objetivo primordial** acrecentar la credibilidad internacional de un Estado, cualidad que, si bien es necesaria en cualquier caso, se vuelve ineludible para los pequeños países. La credibilidad de un Estado supone encontrar reconocimiento internacional a sus diferentes políticas, como forma de facilitar la ejecución de las mismas. Si bien puede decirse que, justamente, ese reconocimiento se vincula directamente con la capacidad de un Estado para imponer sus políticas, no es menos cierto que el margen de maniobra de un país puede ser mayor que el que se le establezca a priori por su peso en el Sistema Internacional. El componente

⁴ Definición citada por Francisco Suniaga en el artículo "Política Exterior de Estado".

subjetivo en cuanto al desempeño y habilidad de maniobra de la dirigencia política es la clave para acrecentar ese margen.

Desde enfoques tradicionales, lograr credibilidad internacional supone un correcto ejercicio de las relaciones diplomáticas, respeto absoluto a normas y principios del Derecho Internacional, no injerencia y tolerancia con relación a los demás actores internacionales, y, aunque con amplias variaciones, sostener un régimen democrático de gobierno. A este enfoque tradicional se lo calificó de principista y, complementado con una política exterior activa y relativamente autónoma, suponía un indudable prestigio en el concierto internacional. Como consecuencia, alineaciones demasiado estrechas con las potencias de turno restaban prestigio y, por ende, credibilidad en la conducta estatal.

Hoy día existen elementos que alteran este esquema principista. Si bien no es el objeto de este trabajo analizarlos ni describirlos, cabe decir que provienen de un esquema de Posguerra Fría que ha impuesto, definitivamente, una economía de mercado a nivel global. A partir de esa imposición, se establece un entretejido de requisitos de viabilidad para una política exterior como disciplina fiscal, liberalización comercial, desregularización, privatizaciones y sujeción a un orden establecido por los principales organismos y centros financieros internacionales. No obstante, temas como defensa extraterritorial de los derechos humanos, desarme universal y protección internacional del medio ambiente encuentran a la comunidad internacional, muchas veces, con el apoyo de las grandes potencias mundiales, adicionando principios que podrán computarse en la lista de "méritos" rumbo al prestigio de una política exterior.

II.2 FACTORES INTERVINIENTES EN LA CONFIGURACION

La formulación teórica planteada, a partir del estudio del Capítulo I y de los conceptos vertidos sobre PEE, postulan que la política exterior puede ser entendida como una política pública más del gobierno. Así, los cambios verificados en estructuras de autoridad, procesos políticos, reglas de juego formales e informales y principios del régimen influyen decisivamente, puesto que suponen alteraciones de diferentes grados, en los mecanismos institucionales, que a su vez pueden derivar en la reformulación de las políticas de gobierno. Al menos, debemos aceptar que quiebres en estos órdenes dan oportunidades de innovación y acrecientan la creatividad sobre las políticas a seguir.

Las teorías realistas de las Relaciones Internacionales, por lo menos sus versiones clásicas, parten de la premisa que la política interna no es válida para explicar acciones de los Estados. Como se explorará en el siguiente Capítulo, la separación tajante entre procesos políticos internos y externos lleva a la conclusión de que los primeros son producto del sistema político nacional donde influyen o se incluyen partidos políticos, opinión pública y grupos de interés, mientras que los segundos son resultados de un Estado central y con alto grado de autonomía de la sociedad civil. De esta forma sólo se explican lineamientos y direcciones generales de la acción externa, ignorándose como Estados con atributos diversos actúan en forma similar ante determinado contexto internacional o Estados con atributos semejantes responden en forma diferente a iguales estímulos externos. Pero lo que es aún más preocupante es la falta de explicación ante alteraciones profundas de políticas exteriores verificados en épocas de estabilidad o relativo status quo en el Sistema Internacional.

A partir de estas consideraciones se propone una reseña de factores decisivos para alcanzar la meta de una PEE. Los factores reseñados no conforman una lista taxativa, pero definitivamente su elección supone aceptar que diseño, implementación y aplicación de una PEE tienen su principal factor explicativo en la política doméstica del país que intenta materializarla.

a) Naturaleza del Régimen Político

La política exterior, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones del régimen político, opera en un contexto doméstico con limitaciones formales e informales que condicionan su formulación. La dinámica política puede conducir a diferencias importantes en las políticas exteriores, afirmación obvia cuando se refiere a cambios de regímenes de naturaleza muy diversa, como el caso de uno democrático a otro autoritario. La naturaleza del régimen político será, en este esquema, determinante para la regulación de la dinámica política. Si bien aquí se ensayan determinadas diferencias en la clásica tipología régimen autoritario/ régimen democrático, un simple ejercicio de sistemas políticos comparados demostrará la participación de diversos actores y diferentes formas de intervención en un proceso de política exterior.

Un régimen autoritario limita el número de actores intervinientes, ampliando el margen de maniobra; ciertamente la menor necesidad de consultar y justificar sus actos frente a la sociedad ayuda a generar procesos decisionales eficaces o por lo menos veloces, pero con resultados distantes de una PEE. En segundo lugar, las estructuras de autoridad de un régimen autoritario son, por definición, centralizadas y piramidales y esto permitiría al régimen autoritario mostrarse frente al Sistema Internacional como representante de una política exterior unitaria. Como contrapartida, los gobernantes del régimen autoritario inhiben los cuestionamientos de los subordinados, por lo que el resto de los funcionarios, al perder autonomía, tienden a carecer de

iniciativas. Esto no impide que al interior del régimen surjan oposiciones en torno al contenido de la política exterior.

En un régimen democrático, las instituciones políticas tienen asignado un rol diferenciado y respetado, mientras las burocracias quedan provistas de mayores grados de autonomía. Sin embargo, en las democracias puede verificarse tensiones y desencuentros entre las lógicas funcionales, propias del sistema político en lo interno, y las lógicas funcionales propias del cuerpo diplomático del país acreditado ante diversos gobiernos extranjeros. A su vez, las cuestiones a resolver terminan siempre transformándose, simultáneamente, en temáticas internas y externas; la línea de separación resulta más difusa que en los regímenes autoritarios. Finalmente, un gobierno ejercido por un solo partido político tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición de partidos, pero no resultará sencillo estructurar una PEE prescindiendo de coaliciones.

Corresponde adicionar que los gobiernos de turno en su dinámica interna, tanto de regímenes democráticos como autoritarios, pueden llegar a comprometer la política exterior con los intereses de supervivencia. Esta afirmación no debe causar asombro si partimos de la premisa que una de las funciones de cualquier régimen político es mantenerse en el poder. La política exterior puede ser una herramienta en momentos de baja legitimidad y la construcción de una PEE puede ser útil para ampliar la base consensual de un gobierno. En este sentido, los regímenes autoritarios suelen ser proclives a identificar los intereses del régimen con los nacionales; sin embargo – y por la propia naturaleza de esos regímenes – la política exterior es generalmente considerada como una política de gobierno y no de Estado, cuyos contenidos están vinculados a estrategias de legitimación.

Cabe aquí agregar reflexiones adicionales sobre cambios de orientación en las relaciones exteriores motivados por un cambio de régimen. Si bien investigaciones, al respecto, hacen concluir sobre la imposibilidad de respuestas categóricas, partiendo de la base que la política exterior es una política pública más, no pueden concebirse quiebres o cambios en las estructuras y mecanismos político - institucionales sin repercusión en las relaciones exteriores. Las transiciones a la democracia en la década de 1980 en Argentina, Brasil y Uruguay demostraron muy diferentes niveles de transformación de las respectivas políticas exteriores con elementos de continuidad y elementos de cambio.⁵

En conclusión, no se puede señalar la existencia de una correspondencia directa entre un tipo de régimen y una determinada política exterior. Las particularidades de cada proceso y otras variables intervinientes, generalmente externas, ocupan un lugar destacado en la direccionalidad que se adopta. Los cambios de régimen y otras grandes variaciones en las estructuras de poder, que se detallan en este mismo apartado, determinan, únicamente, mayores márgenes de innovación. Sin embargo se suele atribuir la materialización de las PEE a regímenes democráticos, reflexiones que tienen fundamento en la base consensual de su formulación, involucrando actores de diversa índole, muchos de ellos ajenos a las alternancias de gobernantes.

b) Relaciones Estado/ Sociedad Civil

La materialización de una PEE no puede eludir un diagnóstico sobre este factor, basado en dos variables: el grado de autonomía del Estado respecto a la opinión pública y las elites sociales, y el grado de control estatal sobre los recursos de política exterior. Respecto a la primera, cabe mencionar que un régimen autoritario, en general actúa con autonomía de la influencia societal,

⁵ Roberto Russel "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas".

pero resulta más dependiente de consensos con elites económicas y militares. En los regímenes democráticos se da la relación inversa: menor autonomía con la sociedad civil y mayor con relación a cualquier elite. Si bien debe relativizarse esta ecuación, la capacidad del gobierno para implementar una PEE requiere búsquedas de apoyos y recursos en una marcada interacción con los diferentes actores mencionados. La interacción tenderá a poner énfasis en los interlocutores mencionados, según el régimen de gobierno.

En cuanto a la segunda variable, digamos que el sistema político debe llegar a un control de los recursos de la sociedad para implantar una PEE. Al control sobre actividades económicas y sociales, así como sobre medios de comunicación, debe accederse mediante una buena dosis de consenso como forma de obtener legitimidad y fortalecer la habilidad para obtener los medios "exportables" que le brinda la sociedad como un todo.

c) Sistema Político y de Toma de Decisiones.

Como primera reflexión, en este punto, se debe ponderar el rol del sistema político en la construcción de una PEE. Estructuras políticas diferenciadas y complejas, con un proceso político doméstico de actores múltiples y relaciones entrelazadas dan como resultado una menor vulnerabilidad al contexto internacional. Los sistemas políticos menos desarrollados e incluso inestables, por el contrario, encontrarían sus políticas exteriores más claramente determinadas desde y por el Sistema Internacional. La debilidad de un sistema político puede expresarse, incluso, en relaciones exteriores precarias, con procesos decisionales basados en lineamientos y percepciones de elites gobernantes que descartan intervenciones de un conjunto de actores gubernamentales e incluso interacciones con actores no gubernamentales: contexto desfavorable para imaginar una PEE.

A partir de aquí, se deben tener en cuenta los elementos estructurales en el sistema de toma de decisiones que repercuten en la materialización de una PEE. Si se procesan cambios formales y/ o informales en la estructura decisional, incluyendo reglas y roles, se afecta notablemente a la política exterior estatal. En un golpe de Estado, al ser alterados los mecanismos de acceso al gobierno, se alteran proporcionalmente la participación y la competencia política, ambos elementos influyen directamente sobre las decisiones de política exterior. En un régimen democrático, la existencia de control social y oposición política puede significar un incremento en el debate sobre temas internacionales, lo que da lugar a estrategias de poder y negociaciones más abiertas sobre los distintos aspectos de la acción externa del Estado.

Cada sistema político define su marco institucional y procesal, pero aquí también con el cambio de relaciones y atribuciones de poder entre las instancias legislativas y ejecutivas, se alteran las estructuras de autoridad, se generan nuevos condicionantes y varían las esferas de competencia entre los actores. La transformación de roles tiene una incidencia directa en la política exterior, sobre todo porque exige nuevas condiciones operativas; los actores específicos y la naturaleza del proceso de elaboración de las relaciones exteriores son alterados. De allí que recurrimos repetidamente a diferenciaciones que tienen como eje la dicotomía sistema presidencial/ sistema parlamentario de gobierno y atienden sus variantes intermedias.

En este proceso, adquieren un peso ineludible los ministerios de relaciones exteriores de alta profesionalización con roles decisivos en las etapas de formulación de las políticas públicas en general. Asimismo deben considerarse pautas operativas de carácter informal entre las que se incluyen principios que inspiran al gobierno. La cancillería, junto a otros ministerios, posee una dimensión externa ineludible, desarrollando procedimientos organizacionales propios y diferenciados. Ante cualquier cambio estructural, los estamentos burocráticos, generalmente, se

modifican haciéndose más complejos o materializando alternancias de personal. Surgen nuevas correlaciones de actores que incluyen al poder legislativo. En suma, el proceso de toma de decisiones puede oscilar entre parámetros centralistas y burocráticos.

Hay *dos indicadores relevantes para caracterizar un sistema*: nivel de responsabilidad del gobierno y su grado de fragmentación. El primero encontrará su base en los procedimientos jurídicos y de hecho, aceptados en la adopción de políticas, así como en el respeto a los deberes internacionales del Estado. En otras palabras inciden en el indicador, un amplio conjunto de actores y sus alternativas para manejar el disenso; esto procede en una sociedad habilitada para participar y desafiar a las autoridades y sus decisiones, atento a variados mecanismos institucionales. Sin embargo, el margen de maniobra queda también limitado por la máxima aceptada por toda la comunidad internacional, de que un Estado debe cumplir con sus obligaciones más allá de cualquier cambio de régimen, sistema de gobierno o jerarcas que lo conduzcan. Esta continuidad es basamental en la convivencia en el Sistema Internacional, es una obligación estatal y debe ser resuelta por cualquier gobierno, más allá de que se considere continuador o interruptor de una PEE.

El grado de fragmentación, se presenta como indicador del grado de centralización de liderazgos en el gobierno, la mayor o menor competencia de sectores burocráticos, líderes opositores, fracciones y partidos políticos. Una PEE es concebida mediando capacidad para que los líderes de un gobierno enfrenten y superen fraccionamientos a partir de apoyos en coaliciones. Sin embargo, en un contexto internacional, el gobierno puede enfrentar una oposición externa que intente bloquear las políticas nacionales. Esto último es por un lado causa suficiente para constituir una PEE, pero queda claro, por el otro, que ésta no podrá asegurar su buen desempeño con el mero control de los factores internos del sistema político.

La fragmentación puede darse en regímenes autoritarios por la convivencia de corrientes divergentes dentro de la propia elite gobernante y la existencia de partidos de oposición, habilitados o clandestinos, relativamente fuertes. Pero la misma tenderá siempre a ser menos profunda y/ o visible que la operada por la gran división de cuotas de poder entre varios actores políticos e instituciones que presentan los regímenes democráticos. Esto tiene una consecuencia directa con relación a la libertad de acción del gobierno: cuanto más participativo sea el sistema político, menor libertad de acción en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior, aumentando la importancia de los agentes burocráticos y organizacionales en el proceso de formulación. Este ingrato contrasentido, de a más "democracia" menor libertad de acción, es uno de los grandes motivos que llevan a la materialización de una PEE.

Como reflexión final cabe hacer referencia a que la dinámica política impone al proceso de formulación de la política exterior elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales. Así, en los países latinoamericanos, el papel del parlamento es relativamente limitado si comparamos su intervención en otras áreas; el proceso legislativo es reducido, limitándose, por lo general, a la ratificación de tratados y regulaciones internacionales. A pesar de que se comprueba un peso cada vez más importante de los poderes legislativos, sobre todo a instancias de comisiones parlamentarias de asuntos internacionales y en recientes desarrollos de agrupaciones regionales, como mecanismos para eludir los elementos presidencialistas de los sistemas, la realidad muestra una brecha enorme con los sistemas europeos de corte parlamentario.⁶

Esta tendencia se revierte en instancias de construcción de una PEE y no sólo por la intervención de múltiples actores. Las decisiones sobre política exterior formuladas con tales pretensiones, generalmente comprometen a gobiernos futuros, ya que van más allá del período de

⁶ Alberto Van Klaveren "Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar".

una administración. Un parlamentario electo por un partido político opositor puede mañana encontrarse con responsabilidades en el ámbito del Poder Ejecutivo.

d) Estilo Diplomático

Este factor, estrechamente vinculado con el anterior, es en realidad un atributo que hace al proceso de elaboración y ejecución de la política exterior en sí mismo. Este punto incluye aspectos formales y funcionales de las relaciones exteriores de un Estado. Una decisión es el aspecto más visible de la política exterior, sin embargo es sólo parte de una totalidad mayor que incluye pautas iniciales de comportamiento, principios y valores, intereses, objetivos, estrategias, percepciones e incluso no - decisiones. El proceso de toma de decisiones ha sido analizado desde diferentes dimensiones, ya sea poniendo énfasis en los aspectos psicológicos o desmenuzando las tramas entre y dentro de organizaciones gubernamentales, actores no gubernamentales e individuos. El estudio de una PEE supone adoptar un enfoque estrictamente burocrático para analizar su nivel operativo desde sus etapas de diseño hasta las de evaluación de resultados. Así, se parte de la base de que el Estado no es un actor racional y unificado.

La expresión concreta estilo diplomático hace referencia, específicamente, a la forma de conducción de la política exterior. Si bien en este tipo de trabajo deben descartarse consideraciones personales sobre quienes ejercen el gobierno y la diplomacia, no hay duda que en el estilo tiene un peso ineludible la personalidad de los jefes de Estado y/ o de gobierno y canciller. Una PEE no es el mero resultado de un conjunto de condiciones internas y objetivas, en su materialización influyen elementos subjetivos como principios y valores, tradición diplomática del país y normas escritas y no escritas de comportamiento externo. Así, el modo específico en que estos factores se entrelazan y las formas impulsadas por los responsables de una política exterior constituyen este estilo diplomático.

Los actores políticos centrales del sistema y el cuerpo diplomático configuran, subjetivamente, el estilo diplomático de un Estado, pero sujetos a condicionamientos y tradiciones que se tienden a conservar. El estilo diplomático se aprecia claramente en la dicotomía continuidad /cambio que caracteriza a la política exterior y define la imputación de PEE a la acción externa de un país. Como se decía en párrafos anteriores, el peso de los jefes de Estado y gobierno en la decisión - estilo y postura para implementar y ejecutar una política externa- resulta fundamental tanto por el grado de liderazgo político como por las visiones subjetivas del Sistema Internacional. De no operar un contexto de PEE, nuevos jefes de Estado y gobierno pueden desempeñarse con actitudes conservadoras y estructuras y reglas existentes, o innovar en los procedimientos preestablecidos. De igual forma, los gobernantes que asumen pueden llevar adelante conductas dinámicas o conservadoras frente al Sistema Internacional. La opción por continuar una PEE reduce el margen de maniobra e innovación, en pos del consenso y, supuestamente, de la eficacia.

e) Principios y Valores Orientadores de la Política Exterior

La propia dinámica política se basa en principios y valores orientadores de las políticas públicas que se adoptan. Las políticas públicas, en general y la política exterior, en forma por demás particular, son instrumentos para obtener los objetivos trazados por el gobierno. Tanto objetivos como instrumentos quedan marcados por principios y valores que condicionan las estructuras de autoridad y las reglas de juego. La política exterior, como pocas políticas públicas, halla su base en principios y valores de gobierno; la base consensual y la aceptación universal de este factor axiológico resulta un atributo con cualidades atemporales propio de una PEE.

Con relación a la específica instrumentación de una PEE, la existencia de ciertos principios y valores es el fundamento de la orientación externa de un Estado, más allá de cualquier alternancia en los gobiernos. Estos principios y valores reflejan las creencias de un Estado - en su concepción más amplia- acerca de los intereses internos y externos de la comunidad y de la agenda internacional del país. *Un grupo o coalición gobernante puede dejar planteada a administraciones futuras una PEE, tanto en la formulación de metas y objetivos estatales en asuntos externos como en la reacción estatal frente a estímulos del Sistema Internacional.* Esto último se refleja, como dijimos, en el estilo diplomático que adoptan los operadores de un Estado. Los principios y valores son un factor decisivo en la definición de una PEE duradera, ya que permiten conocer la capacidad de un gobierno para implementar sus opciones, detectar problemas percibidos y elegir estrategias para contener problemas y alcanzar metas, respetando tradición y líneas de conducta.

La política exterior, a pesar de sus particularidades que la hacen propender hacia la continuidad, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un nuevo régimen o partido en el gobierno. La continuidad de una PEE sólo depende del grado que se le impriman a esos cambios, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida hasta en la hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado como metodología para encarar las relaciones exteriores.

f) Intereses, Objetivos y Estrategias en Política Exterior.

En este factor, se hace específica referencia a intereses, objetivos y estrategias susceptibles de ser identificados y jerarquizados a partir de su inclusión en la agenda internacional de un Estado. Los intereses se refieren a valores, materiales o inmateriales, que se trata de promover por medio de procesos políticos de las relaciones exteriores. A partir de aquí, el concepto de objetivo está contenido en el de interés; el interés hace referencia a un fin inmediato, mientras que el objetivo es un fin mediato que guía la selección del interés. Las estrategias son el conjunto de metas e instrumentos seleccionados entre un universo de posibilidades para promover intereses y/ o enfrentar problemas y amenazas desde el Sistema Internacional.

En otras palabras, se podría concluir, en términos generales, una situación inversa a la descrita en el factor principios y valores. Una PEE puede experimentar, con la alternancia de gobernantes en el ejercicio del poder, revisiones o readaptaciones en intereses, objetivos y estrategias. Esto en general tiene relación a cambios de contexto en el Sistema Internacional que obligan a redefinirlos, incluso sin cambio de gobernantes mediante, pero siempre desde bases consensuadas y respetando factores axiológicos e históricos que definan la conducta internacional de un Estado, estilo diplomático incluido.

g) Incorporación de Condicionantes Externas

La última reflexión tiene que ver con el conjunto de variables que se le imponen a un sistema político determinado desde el escenario internacional y que éste debe absorber. Los factores que hemos descrito son, sin duda, amortiguadores de condicionantes "importadas" desde y por el Sistema Internacional. Así, la naturaleza de la acción exterior tiene que ser calibrada como de alcance estatal, en el sentido más amplio del término, involucrando a la comunidad como un todo. En definitiva, los seis factores reseñados anteriormente se transforman

en facilitadores de la elaboración de una PEE que enfrente las oscilaciones del escenario internacional.

En vinculación, el clásico concepto en relaciones internacionales de interés nacional, focaliza objetivos estatales y favorece a la consolidación de instituciones y mecanismos en las relaciones exteriores, aunque puede ser excusa para generar un marcado inmovilismo en el sistema político. El interés nacional tiene esa característica dual de factor motivador de la acción externa y justificante de una política exterior. A él nos referiremos reiteradas veces en el Capítulo III.

II.3 POLITICA DE ESTADO E INTEGRACION REGIONAL

Las políticas exteriores nacionales en el actual contexto internacional, se insertan necesariamente en *procesos de globalización y regionalización* asentados en el propio Sistema Internacional. Los Estados, sobre todo los pequeños, encuentran un mayor grado de certidumbre a su accionar a partir de la instrumentación de políticas estables y consistentes basadas en amplios acuerdos nacionales que sobrevivan a la natural rotación de fuerzas y partidos políticos en el ejercicio de gobierno.

El Sistema Internacional presenta características de ineludible repercusión en cualquier instrumentación de una política exterior estatal. Existe una lógica de funcionamiento en la economía mundial con reglas contradictorias. Mientras se avanza en un proceso de globalización - con la reducción y eliminación de barreras en busca de unificar mercados -, se amalgaman bloques económicos en torno a potencias económicas y comerciales y se desarrollan nuevos procesos de integración regional, construyendo mercados ampliados y nuevas fronteras a la circulación de bienes, servicios y trabajadores. Dentro de este proceso aumenta el peso de las decisiones externas gubernamentales, sociales y empresariales en las economías nacionales.

Un problema central, derivado de este panorama, es resolver la opción de consolidar la integración a un megabloque o apostar a un proceso de integración regional autónomo e interdependiente. Esta autonomía dentro de la interdependencia debe conjugarse en un escenario de competencia entre los megabloques por desarrollar y ampliar sus zonas de influencia.

a) La Integración Regional en la Agenda Internacional

La naturaleza de un proceso de integración supone programación, en tanto proyecto dirigido y pautado, y construcción mediante superación o agotamiento de etapas. La voluntad política de los gobiernos de avanzar en el proceso se debe evaluar a partir de vinculaciones y compromisos duraderos, destinados a administrar un espacio común - primariamente económico- y a redefinir sus relaciones con actores internacionales ajenos al esquema de integración. Un primer panorama sobre el proceso de integración nos estará dado por sus Estados integrantes, por las metas planteadas y por el ritmo para llegar a ellas o estadios programados (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común).

A partir de la voluntad política de ingresar en el proceso corresponde reconocer las identidades de los Estados que se incorporan para asimilar los grados de coincidencia con los que se opera. Es sobre esta base que se requiere la construcción de consensos, asumiendo obligaciones recíprocas acordadas en el cronograma. Esta construcción puede devenir de determinadas propensiones naturales, pero finalmente un proceso de integración no refiere a fenómenos espontáneos ni a anexiones económicas sin aceptación de relaciones jurídicas de reciprocidad en derechos y deberes.

En definitiva, los Estados son los actores principales en cuanto a reguladores o garantes en la generación de un nuevo espacio al que ingresan con ciertas identidades nacionales incorporadas. La decisión final de incluir o continuar desarrollando un proceso de integración en la agenda internacional de un Estado va a tener nuevas repercusiones en esas identidades. Así cuando los Estados que programan el proceso parten de regímenes democráticos - ejemplos Unión Europea o MERCOSUR- sus estructuras internas tienden a perfeccionar los mecanismos institucionales y de participación.

Por ende, ***fundamentar la integración como una PEE*** supone partir de ciertas convicciones políticas, en sentido amplio, que requieren consenso al interior de la sociedad y cierta armonización con los demás Estados parte del proceso. Esta tarea resulta más complicada, al interior de un país, en regímenes auténticamente democráticos por la convivencia de numerosas corrientes de pensamiento. Pero esta "debilidad" representa oportunidades de adherir a políticas de Estado desde debates y consensos intelectuales, por lo que no debe considerarse sinónimo de inmovilismo o inoperancia. Por otra parte, la construcción de consensos internos supone un "entrenamiento" para la actuación del Estado en el espacio integrado. No en vano la realidad de Europa Occidental de la posguerra fue escenario de una profunda integración entre democracias, cuyas instituciones tendieron siempre a fortalecer la participación política, social y regional - tema evidente en Estados de estructura federal- en el esquema comunitario.

b) Capacidad de Maniobra de los Pequeños Estados

El reducido mercado interno de los pequeños Estados es afectado en forma contundente por la apertura externa, por la competencia de producciones a escala, generalmente, con mayor tecnología incorporada. El propio proceso de globalización supone mercados nacionales aptos, producción con alta tecnología, acortamiento del ciclo productivo y acceso permanente a fuentes de financiación. Esto lleva a la imposibilidad de sostener condiciones competitivas en los parámetros internacionales vigentes, teniendo como única plataforma al mercado nacional. Por otra parte, siguen siendo válidas limitaciones estructurales como tamaño y características del territorio de un Estado, en vista a un contexto histórico de redefinición de inserciones nacionales. La limitación y sus consecuencias geopolíticas se acrecientan si el país integra una región que no tiene centralidad económica, como es el caso de América Latina.

Estas falencias no pueden considerarse como absolutas o definitivas. Existen márgenes de acción para aprovechar las oportunidades que presenta el Sistema Internacional, a partir de políticas públicas propias, y capacidad de maniobra y negociación en el contexto externo. Se busca la inserción adecuada en el esquema de integración y la interacción - nacional o desde el bloque integrado- con países hegemónicos, que también presentan sus falencias y contradicciones. Desde este punto de partida resulta imprescindible: unificar los objetivos externos entre los decisores como forma de aumentar la capacidad negociadora nacional; elaborar políticas públicas, pudiendo llegarse al extremo de instrumentar una PEE que tenga como referente la inserción internacional, en general y la integración regional, en particular.

c) Actores Nacionales ante la Integración Regional

La situación y los conceptos descriptos muestran que posicionar a un Estado en un proceso de integración de largo alcance supone fórmulas de debate que involucran actores gubernamentales, partidos políticos, actores económicos y sociales, actores educativos y culturales, etc. Temas como creación de marcos normativos e institucionales del esquema integrador, corrección de asimetrías macroeconómicas, reformas al interior de los Estados - con particular atención al sistema de regulaciones-, reconversión económica para la inserción internacional en un marco de complementariedad productiva y otros, deberían evaluarse en forma permanente desde el punto de vista del impacto social. Esto vuelve a traer al primer plano la definición de un modelo de relacionamiento Estado/ sociedad, ya que se pretende crecimiento económico y reinserción competitiva, en el mercado regional y mundial, con políticas públicas que atiendan la cohesión social, todo dentro de un contexto de soberanía nacional y nuevas relaciones geopolíticas.

Lo antedicho puede devenir, en estadio avanzado, en una verdadera PEE. Para ello es necesario asegurar, principalmente: una cohesión social mínima; un sistema económico flexible y tecnológicamente apto para aumentar productividad reduciendo costos; estructuras estatales eficientes con funcionarios capacitados y maximización de los recursos públicos; protección de sectores afectados por competencia desleal de productos subsidiados, para que apertura externa no sea sinónimo de desarticulación de la estructura productiva nacional; servicios públicos que compensen desigualdades generadas por el proceso.

En cuanto a los actores capaces de materializar todos estos fines y funciones cabe decir que existen, naturalmente, atribuciones jurídicas que aseguran la participación de ciertos funcionarios. Esto hace a una primera distinción entre negociadores. Pero los criterios jurídicos no alcanzan para determinar exhaustivamente el carácter de auténtico generador de consenso para un actor determinado, y es común convertirse en negociador por un tiempo determinado y/ o por un objetivo determinado. Como requisitos, los actores deberán poseer la capacidad de percepción del proceso en forma global y de concebir apuestas que conjuguen el interés nacional con el del bloque. Es obvio que estos procesos no pueden estar en manos únicamente de los dirigentes de mayor jerarquía - presidente, canciller, parlamentarios, etc.-; ingresan al proceso decisorio mediadores como cuerpos administrativos estatales, tecnoburocracias o partidos políticos.

Los partidos políticos resultan actores insustituibles en la categorización de un proceso de integración como PEE, por su rol tradicional de mediación. Esta afirmación, se acrecienta si la hipótesis supone integración entre regímenes democráticos. Dentro de la estructura estatal, estos actores son los "entrenados" para unificar las diversas percepciones recibidas desde la sociedad. Esto les asegura cierta ventaja comparativa en eficacia y fluidez para procesar debates, sobre todo si tenemos en cuenta que su legitimación proviene de la voluntad electoral. Otros mediadores estarán legitimados por conocimientos técnicos, pero sin apoyo - por lo menos a priori- de la opinión pública, sin una base consensual previa.

Si bien los ministerios de relaciones exteriores, con sus estructuras tecnoburocráticas y sus servicios exteriores, junto a los responsables de la llamada diplomacia paralela económica, son reconocidos consensualmente como negociadores ineludibles y claves, los partidos políticos tienen la capacidad, por definición y estructura, de calibrar los compromisos nacionales asumidos desde su base en la sociedad civil, o sea desde pautas ideológicas, conciencias históricas, aspiraciones y necesidades.

III. LAS TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

III. 1 CONTEXTO INTERNACIONAL Y FORMULACIONES TEORICAS

Históricamente, el Sistema Internacional fue considerado como un escenario anárquico o cuasianárquico en el que interactuaban distintos Estados soberanos. Estos eran los sujetos predominantes que instauraban reglas de convivencia, soportando una escasa competencia de otros actores. De allí derivaba un mundo estadocéntrico en el que, voluntaria o involuntariamente, se establecían jerarquías fundadas en los poderes militar, político y económico que cada país ostentaba. Sobre esta base, el Sistema Internacional atravesó ciclos, según contextos temporales, a partir de estructuras hegemónicas, bipolares o multipolares. La soberanía territorial era el atributo fundamental desde el que se proyectaban las relaciones externas estatales.

Como dijimos reiteradamente, el modelo estadocéntrico está severamente cuestionado. La estructura predominante muestra un mundo multicéntrico compuesto por actores de diversa naturaleza entre los que se destacan además de los Estados, comunidades beligerantes, movimientos de liberación nacional, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales y hasta el individuo, incluyendo los distintos grupos sociales y de presión. Todos estos actores, algunos de ellos en calidad de sujetos de Derecho Internacional (con capacidad de celebrar tratados, y de enviar y recibir representaciones diplomáticas), tienen sus propias reglas e importante, aunque variable, grado de autonomía.

El fin de la Guerra Fría trajo una primera tendencia al optimismo desde operadores políticos y comunidades académicas. Sin embargo, los conflictos no cesaron, algunos de ellos incluyeron el uso de la fuerza. La idea de que democracia y economía de mercado se extenderían en una armonización planetaria generando, casi automáticamente, un período de paz comenzó a diluirse. Nuevas fricciones en el escenario internacional han llegado al extremo de generar predicciones teóricas sobre un inevitable choque de civilizaciones.

Dos grandes atributos están pautando estas nuevas tendencias. Primeramente, el pasaje de una sociedad internacional fragmentada y determinada por las unidades estatales a una sociedad con referentes que trascienden los ámbitos estrictamente estatales. Esto supone, una suerte de reordenamiento territorial, regionalismos como respuestas a tendencias globalizadoras, bloques comerciales regionales que redimensionan las relaciones internacionales con impactos económicos, sociales y políticos. A su vez, la fuerte interdependencia, consecuencia de la crisis del modelo estadocéntrico, debilita la barrera entre los asuntos domésticos y los externos, al tiempo que genera la necesidad de buscar nuevas formas de organización política, económica y social, desde las cuales se multiplican los actores no estatales en las relaciones internacionales. Estos últimos mantienen, entre sí, relaciones esporádicas o estables, tanto de tipo cooperativo - llegando a constituir redes transnacionales- como de oposición.

El segundo atributo supone un cierto grado de adhesión a reglas e instituciones comunes para la regulación y ordenación de todo este tipo de nuevas relaciones. De todas formas, se conforma un orden precario e imperfecto donde los recursos políticos y estratégicos no definen por sí solos los factores de poder, no son suficientes para resolver temas y problemas provenientes de relaciones de interdependencia entre Estados. Nuevos recursos resultan más útiles en este escenario como la capacidad comunicacional o el aprovechamiento de canales institucionales multilaterales.

Desde el contexto descripto, se intentará ubicar la materialización de una PEE en el desarrollo de las teorías de las Relaciones Internacionales, considerando los postulados centrales de cada una de estas corrientes de pensamiento. En otras palabras, se atienden las *ideas basamentales* de cada escuela, a pesar de que dentro de la mayoría de ellas, diversos autores matizaron los postulados matrices o fundacionales.

Las teorías de las Relaciones Internacionales basan su objeto de estudio en el análisis del comportamiento de los diversos actores del Sistema Internacional. Su finalidad es definir la política en base en patrones que expliquen los parámetros de acción, reacción y conducción de los mismos. La dificultad de partida radica en que el concepto de actor depende de la teoría seleccionada; cada grupo de teorías, al reconocer diferentes actores manejará necesariamente distintas aproximaciones a la capacidad analítica y conductual de los mismos. La segunda dificultad deviene de que cada teoría, como sucede en general en las demás Ciencias Sociales, enmarca su sistema de ideas en definiciones y concepciones del mundo, haciendo diferentes énfasis en las interpretaciones. En definitiva todo lleva a determinar descripciones sobre la dicotomía Sistema Internacional/ sociedades nacionales.

La reseña de los principales postulados de las teorías está diseñada para abstraer elementos pertinentes a la conformación de políticas exteriores de Estado. La lógica secuencial se basa en un trabajo de Denise Gorfinkiel⁷ que analiza la vigencia de las diferentes teorías en el actual contexto internacional. En una primera instancia, se describen los paradigmas tradicionales: Escuela Realista, teoría de la Interdependencia y teoría de la Dependencia. En segundo término, se describe al neorealismo y las teorías científicas de los Juegos y de la Decisión. Por último, se ingresa de pleno a los estudios sistémicos con especial atención a las teorías Funcionalista, Neofuncionalista, de la Integración y de las Comunicaciones.

⁷ La Teoría frente a los Cambios: el Sistema Internacional Pos-Guerra Fría.

III.2 PRINCIPALES ENFOQUES TEORICOS

a) Escuela Realista

La escuela Realista se reveló como una línea de pensamiento que cambió, definitivamente, el rumbo de los estudios de las Relaciones Internacionales. La premisa de partida de este paradigma es aseverar que los anteriores enfoques teóricos habían fallado por desconocer la naturaleza humana, caracterizada básicamente por la necesidad de poder. Así, esta corriente, también conocida como política de poder, postula que las relaciones exteriores consisten en esfuerzos sistemáticos de formación, consolidación y protección de posiciones de poder estatal, el que se utiliza para asegurar determinados intereses nacionales.

Las relaciones exteriores de un país se estructuran a partir de un modelo estadocéntrico. Los Estados y sus círculos gobernantes son, por definición, los actores principales del Sistema Internacional, mientras las fuerzas sociales y las personas individuales sólo tienen protagonismo en cuanto miembros de un Estado. Las relaciones internacionales son relaciones interestatales y las motivaciones sociales e individuales son poco relevantes como herramienta explicativa.

Esto supone una nítida separación entre política interna y política internacional. Las relaciones externas de los Estados se materializan con marcada independencia de temas y problemas domésticos, implementándose desde el recurso a la fuerza y la capacidad de brindar seguridad a la sociedad. Estos últimos son los factores explicativos del poder estatal, encontrando su justificación en la necesidad de supervivencia de un Estado en un Sistema Internacional con caracteres anárquicos. En definitiva, las unidades nacionales son consideradas como entes simples y homogéneos con un número reducido de objetivos en sus agendas internacionales, subordinados a cuestiones relativas a la paz y la seguridad; sus decisiones van a estar siempre reguladas por el interés nacional.

Como consecuencia, las relaciones interestatales son, por naturaleza, conflictivas. Esta afirmación se deduce de la conjunción de dos conceptos: la prioridad estatal por la seguridad nacional y la inexistencia de un poder superior a los Estados como guardián de esa seguridad, cuya función sería resolver disputas y distribuir recursos entre ellos. La política internacional se constituye en un constante intento por acrecentar el poder como forma, casi excluyente, de alcanzar los intereses nacionales. En este contexto, relaciones de cooperación sólo son posibles cuando sirven a los intereses de los Estados. Se describe un Sistema Internacional centrado en los intereses de las grandes potencias que tienden a la formación de bloques y coaliciones.

Cada actor va a orientar su comportamiento a partir de estímulos provenientes de otros Estados. Esos estímulos serán percibidos como favorables o desfavorables, en un juego secuencial y retroalimentado en el que los otros Estados considerarán las respuestas de ese actor como un nuevo estímulo. Las respuestas son estructuradas a partir de un marco de oportunidades y restricciones internas y externas que los gobernantes deben considerar a la luz de los objetivos nacionales y los instrumentos para lograrlos, salvo que se esté dispuesto a afrontar costos políticos y económicos por ignorarlos.

Otros aportes teóricos realistas atemperan esta visión conflictiva del Sistema Internacional en la cual predomina el interés de los Estados. Así guiados por el idealismo de Immanuel Kant surgen concepciones que incorporan categorías como justicia, sujeción normativa, y respeto a principios morales y a la individualidad del ser humano. En realidad, a partir de rechazar al poder como atributo natural e inmutable, se pregona el abandono al uso de la fuerza como herramienta de política nacional para las relaciones internacionales. Estas ideas predicán la coexistencia

pacífica de las unidades del Sistema Internacional, el que se estructuraría como una suerte de federación de Estados bajo una autoridad central, única habilitada para el uso legítimo de la fuerza. Los idealistas conciben la política como el arte del buen gobierno antes que como el arte de lo posible.

Los profundos cambios sociales, económicos y políticos, así como el desarrollo científico tecnológico supuso para las relaciones internacionales un aumento cuantitativo y cualitativo de los actores que inciden en la política internacional. Estos nuevos actores, al relacionarse, traen aparejados nuevos temas, problemas y, consecuentemente, aproximaciones teóricas. Así, frente al paradigma realista que tiene como principio la continuidad desde su concepción del poder como motor de la política exterior, surgen nuevos paradigmas que incorporan la visión de cambio o mutabilidad para el Sistema Internacional.

b) Teoría de la Interdependencia

Esta concepción, conocida también como paradigma de la Sociedad Mundial, parte de la verificación de que los Estados ya no son las únicas unidades significativas del Sistema Internacional, desde la consolidación de una amplia red de relaciones transnacionales entre actores gubernamentales y no gubernamentales motivadas por intercambios comerciales, turísticos, científicos y culturales, así como facilitadas por los avances en materia de comunicaciones. Las teorías deben, por ende, explicar un mundo que no es de dominio exclusivo de los Estados, con interpretaciones y soluciones generales para problemas globales.

La crisis del modelo estadocéntrico queda en evidencia ya que las unidades estatales, como entidades soberanas y capacitadas para asegurar bienestar y seguridad a sus pobladores, han experimentado un fuerte debilitamiento. Consecuentemente, ese vacío funcional fue cubierto por actores no gubernamentales o actores gubernamentales no tradicionales en la toma de decisiones sobre política exterior, limitando aún más el margen de maniobra de los Estados, tanto en la faz nacional como internacional.

Marcados cambios en los procesos sociales, económicos, culturales, científico - tecnológicos y comunicacionales han generado un fenómeno de interdependencia y cooperación a nivel planetario. Como consecuencia, se ha constituido una sociedad mundial con nuevos problemas, necesidades, desafíos y demandas que trata de operar guiada por valores comunes. Las relaciones internacionales ya no se explican mediante modelos que enfatizan conflictos interestatales ni basados en factores exclusivamente políticos. Las fronteras estatales son escenario de un vasto interrelacionamiento que llevó a constituir esa sociedad mundial y no meramente interestatal, en donde la fuerza militar ya no es un elemento viable de política exterior. El poder devastador de las armas hace que se fabriquen con un fin disuasivo, devaluando su rol en el Sistema Internacional. Cobra vida la cooperación internacional, los juegos de suma positiva.

El hecho de que a los clásicos temas y problemas derivados de la dicotomía guerra/ paz, que continúan presentes, se le agregue los derivados de las relaciones económicas, sociales, científicas y culturales, acarrea una substancial consecuencia: la incorporación de nuevas áreas de acción para las relaciones internacionales como desarrollo, subdesarrollo, desigualdad socioeconómica de las poblaciones, agotamiento de recursos naturales, explosión demográfica y desequilibrio del medio ambiente. Las agendas internacionales de los países presentan estas nuevas áreas como de carácter social, global y común. Las soluciones comienzan a trabajarse con otros Estados o con actores supranacionales, transnacionales, regionales, municipales, locales, sociales, económicos, científicos, culturales e incluso individuales, todos presentes en esa sociedad mundial.

Como consecuencia de la multiplicidad de actores intervinientes y de temáticas se verifica un fuerte debilitamiento de la frontera entre política interna y política internacional. El fenómeno es consecuencia inevitable de los postulados anteriores ya que los Estados se ven obligados a atender nuevas demandas para no agudizar el proceso de pérdida de su centralidad. Esto lleva a una apertura al exterior y una correlativa incidencia de lo internacional en lo nacional. Sin embargo, estos autores afirman que si bien existe una fuerte interdependencia debido a que las unidades políticas del Sistema Internacional se afectan mutuamente, esa afectación no se materializa en igual medida y con iguales beneficios para todas las partes. Entre el poder visto como capacidad y los resultados finales hay una instancia intermedia de negociación que agrega un grado de incertidumbre y amplía la capacidad de maniobra de cada unidad política.

Por otro lado, estas unidades políticas no tienen una única ni central fuente de atención de problemas. Para determinada unidad el tema militar puede ser lo prioritario en un contexto temporal determinado, mientras otra, en ese mismo contexto histórico, enfatiza materias económicas y comerciales. Lo fundamental en este panorama de pérdida de jerarquía temática es que los Estados puedan estructurar diferentes vinculaciones referentes a temas que le son comunes y prioritarios. Gran parte de la clave del éxito en esta tarea es la determinación de las agendas de negociación entre países, cada unidad política debe estudiar que temas incorpora y que temas no desea priorizar.

c) Teoría de la Dependencia

El "ascenso" de nuevos temas y de nuevos énfasis en las relaciones internacionales fomentó la tendencia hacia el establecimiento de un tercer grupo de teorías, inscriptas en el llamado paradigma de la Dependencia. El origen de estas concepciones tiene otro denominador común con las pertenecientes al paradigma de la Interdependencia: el reconocimiento de que el Sistema Internacional presenta una realidad compleja que no puede explicarse exclusivamente desde las conductas interestatales ni desde enfoques de poder. El núcleo central del paradigma se inserta en las relaciones económicas internacionales, pero ante ellas se asume una interpretación ideológica en cuanto a asimetrías, desigualdades y dominación de ciertos centros de poder sobre otros. Para comprender esta corriente teórica es necesario precisar su visión del Sistema Internacional y su peculiar determinación de los actores integrantes del mismo.

El mundo es un sistema económico unificado y dominado por el capitalismo mundial. De esto deriva que la naturaleza del Sistema Internacional es conflictiva, pero a diferencia de las concepciones realistas, aquí se sostiene que las causas del conflicto están en la propia naturaleza sistémica y no en la naturaleza de sus unidades. Todo parte de una asimetría económica derivada de un intercambio desigual en el comercio internacional, donde se distinguen nítidamente núcleos de países centrales y núcleos de países periféricos. Los actores particulares integrantes del sistema capitalista son clases y grupos socioeconómicos, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y el propio Estado, responsable de continuar o resistir las relaciones de explotación y dominio.

En conclusión, para los autores seguidores de este paradigma, la unidad principal de análisis es el sistema capitalista transnacional encargado de determinar relaciones entre actores y procesos globales. Pero este sistema es analizado como un actor unificado y no se atiende a la problemática de los actores particulares que actúan en su seno. Como consecuencia, la línea divisoria escenario nacional/ escenario internacional desaparece casi definitivamente.

En definitiva, las transformaciones operadas en la propia estructura del Sistema Internacional hacen que el paradigma "Realista" ya no colme explicaciones y análisis de la

realidad. Sin embargo, los cambios producidos - incremento de la interdependencia y aparición de nuevos actores en el escenario internacional- no derivan en forma necesaria y consecuente en nuevas dinámicas en las relaciones internacionales, ni mucho menos en la conformación de una "Sociedad Mundial", ya que la evidencia continúa mostrando el rol decisivo del Estado y del sistema interestatal de relaciones. El paradigma de la "Dependencia", por su parte, concluye en una visión simplificada e incompleta del Sistema Internacional, reduciendo el fenómeno de la interdependencia al de la dependencia meramente económica.

En otras palabras, ninguno de los paradigmas tradicionales es suficiente para explicar las relaciones internacionales, cada uno se fundamenta en dimensiones excluyentes. A saber: el paradigma realista en temas de paz, guerra, orden y seguridad; el paradigma de la Sociedad Mundial en la interdependencia y la búsqueda de respuestas comunes y globales; el paradigma de la Dependencia en problemas de dominación, explotación y desigualdad impuestas desde el sistema capitalista.

d) La Reacción Neorealista

A partir de los fuertes cuestionamientos a las teorías anteriores, un grupo de autores ensaya la reacción aludida partiendo de concluir que los problemas en el mundo se canalizan, en su gran mayoría, por medios tradicionales, principalmente: negociación diplomática bilateral o multilateral, negociación y representación diplomática en las organizaciones internacionales gubernamentales, creación de nuevos esquemas y organizaciones internacionales por parte de los Estados, mecanismos de solución de controversias - incluyendo los jurisdiccionales-, medidas coercitivas de naturaleza político - diplomática y económico - comercial, e incluso por el uso de la fuerza armada. Sin embargo, a pesar de que este punto de partida parece reivindicar al realismo clásico, estas teorías incorporan elementos ajenos a él, pero incuestionables, como la creciente interdependencia entre Estados, el rol de actores no gubernamentales, el ascenso de los factores económicos en la política internacional y la implantación de regímenes internacionales como reguladores de las conductas estatales, antes consideradas autónomas.

Los Estados son unidades que, partiendo del objetivo central de la supervivencia y a pesar de sus marcadas diferencias de poder, interactúan, constituyendo un sistema que tiene que ver, más con el propio relacionamiento que con las características de sus unidades. La función de cada una de las unidades en el Sistema Internacional depende de su posicionamiento en una escala jerárquica determinada por un principio ordenador: las relaciones de predominio y subordinación. En ausencia de un poder central, los Estados se diferencian entre sí por las cuotas de poder, por la distribución y eficaz utilización de sus capacidades.

En otras palabras, el mundo ya es analizado y comprendido como un sistema (visión que se describirá con más detalle en el literal f dedicado a "Las Corrientes Sistémicas"), donde los Estados tienen un rol predominante en la distribución de poder. El concepto de Sistema Internacional es relacional, su constitución y naturaleza están ancladas en gran parte en esa distribución de poder y, en mucha menor medida, en las propias características de los Estados. Por esto, se asevera que, en el conjunto de unidades, la posibilidad de la guerra está siempre presente, pero no ya por las características belicosas de sus unidades.

e) Teorías Científicas

Otro grupo de teorías que intentaron dar una explicación a la realidad internacional del período de la Guerra Fría es conocido como concepción Científica. Así encontramos, modelos derivados de la teoría behaviorista o conductista, la que parte de la pretensión de elevar las Relaciones Internacionales a la categoría de Ciencia. Se prescinde de las valoraciones éticas, morales, metafísicas y aún de métodos histórico - descriptivos para focalizar el objeto de estudio en el comportamiento internacional. La idea central es recopilar y analizar datos de la realidad - como superficie, población o dotación de recursos de los Estados-, acciones y reacciones de los actores, mensajes de gobernantes, etc, a través de cuantificaciones.

El primer modelo que reseñaremos es conocido como *teoría de los Juegos* que aplica patrones matemáticos a los fenómenos sociales, económicos y políticos. En el campo preciso de las Relaciones Internacionales, se busca determinar la conducta de los actores y el resultado final del juego. Para ello es necesario dimensionar: capacidad y medios disponibles para cada jugador; riesgos de cada parte por participar; información tanto sobre el jugador contrario como sobre el tema en cuestión; ganancias y pérdidas en cada instancia. En realidad, esta teoría es vista como una variante de la teoría de la Decisión, ya que ingresa en los procesos de toma de decisión, a través del examen de opciones y de la adopción de decisiones en virtud de un resultado que supone maximizar ganancias y disminuir pérdidas. Su principal utilización se ha desarrollado en el terreno de las estrategias para los conflictos internacionales, pero, también, atendiendo a las interrelaciones complejas entre los actores, se aplican juegos que contemplan elementos de cooperación.

Marcel Merle en su libro "Sociología de las Relaciones Internacionales" asevera que este modelo sirve para determinar, matemáticamente, los modos racionales de conducta en diversos tipos de circunstancias. La utilidad de esta determinación radica en prever e, incluso, prevenir un conflicto aplicando fórmulas de eficacia verificada anteriormente. Agrega que la teoría de los Juegos es válida para experiencias de laboratorio en las que se elaboran respuestas para variadas hipótesis.

El segundo modelo, la *teoría de la Decisión*, parte de un supuesto basamental que indica que para comprender el Sistema Internacional es fundamental conocer acciones y comportamientos de los Estados. Esto se logra a partir de la creación de un Estado como modelo de ficción, con características aplicables a todos los Estados. Se considera al Estado-nación como la unidad política por excelencia del Sistema Internacional que se expresa a través de sus órganos decisorios y éstos actúan en nombre de él. De todas formas, estos autores reconocen factores y relaciones no gubernamentales, tanto internas como externas, con capacidad de influir en la decisión gubernativa. En otras palabras, la decisión requiere de conocimiento y análisis previo de la conducta de los órganos decisorios de otros Estados, así como de factores internos como recursos o capacidades nacionales y posicionamientos de la sociedad civil.

Dentro de esta corriente, corresponde mencionar las variantes construidas por Graham T. Allison quien parte de la base de que el Modelo del Agente Racional (o Modelo Clásico, descrito en el párrafo anterior), por el cual las elecciones políticas son actos deliberados de gobiernos unificados basados en la lógica de lograr objetivos preestablecidos, debe ser complementado e incluso suplantado por marcos de referencia que se centren en la maquinaria gubernamental. El autor ofrece dos marcos de referencia para esa complementación: un Modelo de Proceso Organizativo y un Modelo de Política Burocrática.

El Modelo de Proceso Organizativo prevé el comportamiento gubernamental, más que como un asunto de elección, como resultados independientes de la acción de varias

organizaciones, coordinadas sólo parcialmente por los líderes gubernamentales, quienes pueden perturbar pero no controlar esencialmente el comportamiento de esas organizaciones. Dicho comportamiento está determinado, en forma primordial, por procedimientos operativos habituales de rutina, con desviaciones graduales, salvo períodos de graves crisis. Las organizaciones actúan para resolver problemas inmediatos más que para el desarrollo de tareas destinadas a temas de largo plazo.

Por su parte, el Modelo de Política Burocrática se apoya en el anterior, pero en vez de partir de la suposición del control (parcial) de los líderes gubernamentales, plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones. La política exterior es el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia. Los actores en el proceso no están guiados por un plan estratégico, sino por concepciones enfrentadas de metas burocráticas. El resultado puede ser fruto del predominio de un actor o grupo de actores o fruto de decisiones mixtas basadas en una previa confrontación, y depende del poder relativo y la habilidad de los negociadores, no ya de un interés nacional o de procedimientos organizativos de rutina.

f) Corrientes Sistémicas

Sin intentar groseras simplificaciones, se puede afirmar que el Sistema Internacional contemporáneo es una amalgama de factores políticos, sociales, económicos, culturales y científicos en una compleja combinación entre lo nacional y lo internacional, entre la cooperación y el conflicto. Esto significa, entre otras cosas, que un cambio en cualquier factor repercutirá en los otros. Todo obedece a cambios abruptos y condicionantes experimentados por la humanidad en las últimas dos décadas. En primer lugar el propio fenómeno de la globalización que ha penetrado todas y cada una de las áreas de relacionamiento internacional, fenómeno que tiende a profundizarse con la gradual integración de los mercados nacionales y, en etapas más avanzadas, regionales.

El segundo cambio determinante tiene que ver con la redistribución de poder. Esto en el terreno económico se verifica con la profundización de fenómenos de interdependencia, a partir de la participación creciente de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en temas internacionales y de la influencia recíproca entre las distintas economías nacionales. En el terreno político, estratégico y militar, la redistribución estuvo ligada a la desarticulación de la Unión Soviética y su área de influencia, o sea la desaparición de un eje ordenador de la política internacional, vigente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Estos fenómenos, sin duda reestructuradores del Sistema Internacional, dan vigencia a corrientes analíticas que se aproximan a la realidad a través de la noción de sistema. El propio término, sistema, está significando la existencia de elementos que forman parte de un universo con cierto grado de organización y que están relacionados o en interacción. El análisis del Sistema Internacional implicará no sólo comprender su estructura, sino también las funciones, en tanto refleja una forma de expresión de una realidad constituida por actores que se relacionan e interactúan.

En un principio los aportes desde la corriente sistémica consideraron al Estado como principal actor internacional, pero coexisten dentro de la misma corrientes que estiman que la visión estadocéntrica debe ser complementada o reemplazada. Estos aportes apuntan a que la participación de actores gubernamentales no tradicionales y actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones ha seguido incrementándose, cuantitativa y cualitativamente.

Este grupo de teorías se caracteriza por organizar una visión del Sistema Internacional bajo premisas derivadas de la propia noción de sistema como coherencia, regularidad y persistencia. De allí, se reivindican interacciones e interdependencias existentes como determinantes de la realidad, quedando constituido un marco analítico desde el cual se formularán diferentes teorías, a partir de diversas explicaciones y priorizaciones. Los sistemas políticos nacionales mantienen su cohesión debido a los valores ampliamente compartidos entre sus miembros. Esto significa consenso de procedimientos y del marco jurídico y político, así como consenso sustancial acerca de las soluciones a los problemas. Cuanto más grandes son los consensos sobre procedimientos y sustancia, mayor la integración del sistema. Este razonamiento se traslada al Sistema Internacional, comprendido a partir de la noción de interacción entre elementos independientes

Desde esta concepción, se enmarca *la teoría Funcionalista* como conjunto de ideas continuador de las líneas behavioristas, al no abandonar el intento de la observación metódica sobre el comportamiento de los órganos ni de las relaciones que se establecen entre los mismos. Así, se sostiene que la creciente complejidad de las estructuras estatales ha aumentado las tareas esencialmente técnicas, más que políticas a ser enfrentadas por los respectivos gobiernos. A medida que crecen las dificultades técnicas que enfrenta la sociedad internacional, el número y alcance de las organizaciones funcionales capaces de solucionarlas se extiende.

Sobre esta base, se instaura una sociedad internacional a partir del perfeccionamiento de un conjunto de organizaciones para satisfacer las necesidades del individuo, que sobrepasan las fronteras estatales. Todo supone un proceso que altera la estructura del actual Sistema Internacional en una evolución hacia un sistema en el que las unidades estarán basadas no en criterios territoriales, sino funcionales. En otras palabras, se verifica un conjunto de relaciones entre un determinado número de actores que comparte un determinado número de funciones. No basta identificar sólo las funciones para caracterizar al Sistema Internacional, hay que comprender que el mismo es producto de una red de interacciones entre diferentes funciones y diferentes actores.

Esta mecánica, de carácter procesal, tiene como objetivo superar las divisiones políticas a través de una vasta red de actividades nacionales, regionales e internacionales. En definitiva, todo el proceso es facilitador de lógicas de cooperación e integración progresiva entre los Estados nacionales, a partir del desarrollo de las instancias de cooperación funcional a nivel político, social, económico, cultural y científico, y de las instancias de cooperación funcional en el plano de la seguridad colectiva, sólo posible cuando las primeras instancias se han completado. La mecánica es además acumulativa ya que el desarrollo funcional en un campo genera tipos similares de cooperación en otros.

Este esquema es útil para comprender la política exterior de un país en forma parcial en su interacción con otro país o en forma global. Se trata de aislar un sistema político nacional y su conjunto de relaciones con otros sistemas. El supuesto metodológico consiste en considerar al Estado como un sistema, estudiando sus relaciones de poder internas y sus relaciones de poder con otros Estados. En una instancia inaugural, el Estado recibe de las relaciones con otros Estados proposiciones, básicamente de orden político - diplomático o económico - comercial, percibiéndolas y registrándolas. Allí comienza el análisis de los actores nacionales como poder ejecutivo, cancillería, parlamento, partidos políticos, fuerzas militares, etc, encargados de procesar una respuesta, en la que cada actor tendrá el peso relativo según la materia de que se trate. El mismo método puede utilizarse para el estudio de una organización internacional o de redes transnacionales de actores gubernamentales y no gubernamentales. Siempre se tratará de aislar un sistema para comprenderlo y luego relacionarlo con su entorno.

g) Neofuncionalismo: Teorías de la Integración y de las Comunicaciones

El Neofuncionalismo surge como reacción o actualización a las corrientes funcionalistas, en el intento por combinar la convicción federalista en el Sistema Internacional, relativa a la unificación política y económica de las regiones, con elementos funcionalistas, sobre todo con relación al proceso gradual de respuesta a las necesidades que se desarrollan en los distintos sectores sociales, económicos y políticos. Estos sectores afirman el carácter heterogéneo y conflictivo de una sociedad nacional, compuesta de grupos con intereses distintos y/ o contrapuestos, más que el desarrollo de valores comunes. En este marco teórico, se insertan la teoría de la Integración y la teoría de las Comunicaciones como explicaciones a la inserción de los actores, entre ellos los económicos y sociales, en los procesos internacionales. Para estas teorías es fundamental la identificación y el análisis de los diferentes actores que contribuyen a la integración y comunicación de las comunidades sociales, económicas y políticas.

Desde la *teoría de la Integración* se desarrollan distintas conceptualizaciones sobre la integración regional entre Estados nacionales poniéndose énfasis, según el autor, en:

- La voluntad de los agentes políticos de derivar en instituciones supranacionales actividades, expectativas y hasta lealtades pertenecientes, en una primera instancia, a una jurisdicción estrictamente nacional.
- La armonización coherente de intereses, la superación de diferencias y la obtención de recompensas de todas las partes del proceso internacional.
- La conformación de una comunidad - entidad política, con conciencia de identidad estable y fuerte como asegurando expectativas de cambio pacífico.
- La institucionalización de un proceso político del que emerjan nuevas estructuras y funciones con el fin de complementar y/ o cubrir - no necesariamente reemplazar- las estructuras y funciones preexistentes.

Observando estas conceptualizaciones se verá como vuelve a ponerse énfasis en nuevas estructuras que reflejan crecientes interrelaciones e interdependencia entre las estructuras sociales, económicas y políticas. No es extraño entonces que también se verifique un marcado interés por las comunicaciones entre las unidades que emprenden los procesos internacionales. Para la *teoría de las Comunicaciones*, los individuos adquieren conciencia de pertenencia a cierta comunidad como consecuencia de modelos de comunicación. En otras palabras, la comunicación es la amalgama de comunidad e institucionalidad que permite a un grupo pensar y actuar como conjunto.

El punto esencial de esta teoría radica en la afirmación de que una sociedad sólo puede entenderse a través del estudio de comunicaciones y mensajes que se producen en su seno. Como consecuencia, un sistema político perdurará a partir de su capacidad de extraer, aprehender, decodificar y abstraer la información recibida, de almacenarla, recordarla, combinarla y emplearla. El flujo comunicacional abarca tanto la dimensión interna en el sistema político que procesa la información, como la dimensión externa entre el sistema político y el mundo exterior.

La capacidad y habilidad de los gobiernos tienen su asiento en la información recibida y los gobernantes adoptan sus decisiones en base a la misma. Gobernar es un fenómeno de conducción más que de poder y la conducción es un tema relativo al manejo comunicacional. En lo que su principal expositor Karl Deutsch llama "los nervios del gobierno", se verifica una red comunicacional donde las respuestas son producto de una combinación entre la información que ingresa y la inclusión de nueva información. A esto se le llama red automodificativa o de aprendizaje, mecanismo de retroalimentación que implica la existencia de objetivos. El aprendizaje aludido no es más que reordenamientos internos pertinentes para la satisfacción de esos objetivos.

Este enfoque, a partir del estudio de los aspectos políticos de las comunicaciones y del grado en que éstas condicionan el comportamiento político y las decisiones generales de una sociedad, presta especial atención al volumen e intensidad de las transacciones entre los Estados. Tanto comunicaciones como mensajes, o sea la densidad de los flujos comunicacionales, indican el grado de integración nacional e internacional de un determinado Estado y su posibilidad de fusión supranacional. Por eso, este modelo es utilizado tanto para cuantificar la cohesión de las sociedades políticas como para medir los tiempos y grados de integración de un esquema regional o una alianza transnacional.

En conclusión, para toda corriente funcionalista, un sistema político muestra su efectividad a partir del éxito en su cometido de nuclear grupos sociales diferentes y desarrollar un proceso de cooperación funcional a nivel social que repercuta en las esferas económica y política. Si adherimos a la premisa que un sistema político tiene acotado su margen de maniobra por la percepción que la sociedad tenga de él, su objetivo debe ser estructurar la mayor participación societal en los procesos internacionales.

III.3 LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO EN LOS ENFOQUES TEORICOS

¿En qué contexto internacional se encuentra un gobierno determinado cuando decide planificar, instaurar o ejecutar una PEE? No hay duda que esta pregunta encuentra razones adicionales para su formulación desde los cuestionamientos vertidos anteriormente sobre el modelo estadocéntrico. Un gobierno, al materializar su política exterior, debe diagramar una gama de relaciones con actores internacionales – lista que, como se dijo, no se agota con otros Estados- y con diferentes miembros de su sociedad civil, quienes además de influir en el proceso de toma de decisiones, gestan sus propias relaciones internacionales.

Estas afirmaciones traen ciertas consecuencias inmediatas a la hora de evaluar los beneficios de una PEE.

- 1) La variada temática que conllevan las relaciones internacionales y la pérdida de centralidad de los temas de orden y seguridad en el Sistema traen como consecuencia que una política exterior no pueda proyectarse desde el atributo de su soberanía territorial. Las relaciones interestatales se presentan desde una pluralidad de materias, requiriendo más operadores, no sólo gubernamentales.
- 2) La fragilidad cada vez más marcada de la barrera entre asuntos domésticos y asuntos internacionales no sólo trajo aparejada la imposibilidad del gobierno de manejar todos los resortes de una política exterior, sino que supuso un debilitamiento del sistema político como tradicional mediador entre aquel y la sociedad civil. Los actores económicos y sociales conducen, directamente, muchos de sus relacionamientos internos e internacionales, sin recurrir a las estructuras gubernamentales ni políticas.
- 3) Los gobiernos, al diagramar sus relaciones exteriores enfrentan un Sistema Internacional que experimenta un verdadero reordenamiento territorial: regionalismos y formación de bloques políticos y/ o económicos como respuesta a contextos internacionales, conjunto de reglas e instituciones comunes que ordenan y regulan las interacciones internacionales, en la cooperación y en el conflicto.

Cabe ahora concluir este Capítulo con reflexiones sobre los elementos de cada enfoque teórico que coinciden o se desajustan con el concepto ensayado en este trabajo sobre PEE. Si nos referíamos a PEE como un proyecto/ programa internacional que llevado a cabo por decisores nacionales es diagramado con expectativas de durabilidad más allá de un período de gobierno, es claro que la conjunción gobierno /demás estratos de la sociedad civil resulta imperativa como alternativa de consenso en la inspiración y en las acciones exteriores y como "seguro" de perdurabilidad de posición, estilo y acción en el terreno internacional.

El *Realismo Político* podría encontrar las coincidencias desde su postulado central de que el objetivo de la política exterior consiste en asegurar los intereses nacionales. Esto se lograría bajo la sistematización de esfuerzos destinados a la maximización del poder estatal. La crítica sobre la centralidad y preponderancia asignada a temas de seguridad y defensa no invalida la posibilidad de generar una política de Estado orientada a satisfacer un interés nacional que se materializaría en esos tópicos, pero que bien podría extenderse, como metodología de trabajo, a otras áreas.

Sin embargo, el consenso requerido para la consistencia y permanencia de una PEE no sería probable, ni quizás posible, si partimos de los Estados considerados desde sus círculos gobernantes como actores principales del Sistema Internacional. No olvidemos que, explícitamente, esta corriente de pensamiento considera poco relevante el rol de sociedades nacionales y personas individuales; las relaciones internacionales son relaciones interestatales y las motivaciones sociales e individuales son insignificantes como herramienta explicativa. Para conceptualizar una PEE, resulta incómodo adherir a una separación drástica entre política interna

y política internacional que conlleve relacionarse en el Sistema Internacional prescindiendo de temas y problemas domésticos.

El realismo como esquema teórico es útil para estudiar la dinámica de los comportamientos estatales, pero no alcanza para explicar el contenido de las políticas y sus condicionamientos internos. De todas formas, estos autores consideran que las posiciones estatales se estructuran desde un marco de oportunidades y restricciones internas y externas, cuya ignorancia puede comprometer los objetivos nacionales y los instrumentos para lograrlos.

La *teoría de la Interdependencia* cuestiona al modelo estadocéntrico, alegando que los Estados experimentan un serio debilitamiento en su función primordial de satisfacer bienestar y seguridad de sus sociedades. Paralelamente, las fronteras estatales son escenario de profundas interacciones que en su conjunto constituyen una verdadera sociedad mundial y no meramente interestatal, ya no guiada por la enfatización de conflictos ni basada en factores exclusivamente políticos. Los Estados debilitados se ven obligados a incorporar demandas sociales, económicas, culturales y científicas. Estas insuficiencias, ya se transforman en motivadoras de una PEE, al ser cubiertas desde esferas no gubernamentales o gubernamentales no tradicionales en las tomas de decisiones sobre política exterior.

Estos autores manifiestan que la interdependencia, afectación mutua de las unidades del sistema internacional, no se concreta en igual medida y con iguales beneficios. En instancias de negociación - que habilitan a la maximización de los recursos estatales- el desarrollo de una PEE aparece como una herramienta de indiscutible eficacia, puesto que en la pérdida de jerarquía temática pasa a cobrar especial importancia la confección de una agenda estatal que define, en mediano y largo plazo, las materias que se desean incorporar. Adicionalmente, la política exterior contaría con un nivel de consenso desde la construcción de esa agenda, como labor social y no solamente gubernamental.

Si bien presenta puntos de partida coincidentes con el paradigma de la Interdependencia - abandono de la concepción estadocéntrica del Sistema Internacional y "ascenso" de nuevos temas en las relaciones internacionales- *La teoría de la Dependencia*, a efectos de este estudio focalizado, parece tener más puntos de contacto con el realismo. El objetivo central de la política exterior, para este paradigma, se concreta en superar o amortiguar las asimetrías, desigualdades y elementos de dominación de ciertos centros de poder sobre otros, impuestos desde el sistema capitalista mundial.

Así parecen volver a escena tanto las hipótesis permanentes de conflictos como las estrategias para asegurar un interés nacional, este último, como afirmáramos, muy compatible con el diseño, implementación y ejecución de una PEE. Por otra parte, la teoría se concreta en un análisis del sistema capitalista mundial, como actor unificado, no atendiendo la problemática de actores particulares que conviven en su seno, todo este conjunto de ideas reafirma la casi desaparición de la frontera escenario nacional/ escenario internacional.

En una dirección similar, la *corriente Neorealista* le asigna a los Estados el objetivo central de supervivencia en un escenario jerarquizado y con relaciones de predominio y subordinación, donde se hacen presentes la creciente interdependencia, la intervención de actores no gubernamentales, los temas económicos y la implantación de regímenes nacionales como reguladores de conductas estatales.

La razón de ser de una PEE la encontramos desde la ausencia de un poder central que obliga a los Estados a diferenciarse por cuotas de poder, y por la distribución y eficaz utilización de sus capacidades. El mundo es analizado como un sistema caracterizado por elementos relacionales de distribución de poder más que por las características de los Estados. Pero, al

tiempo, éstos son reivindicados como actores centrales en la ejecución de medios tradicionales para la solución de los problemas planetarios: negociación y representación diplomática, actuación en organismos internacionales y en nuevos esquemas interestatales y medidas coercitivas políticas, económicas y militares.

Con todo esto, los neorealistas construyen un esquema a partir de análisis basados en los relacionamientos de las grandes potencias con reglas de juego establecidas por ellas, aceptadas, por los "adaptados" y resistidas por los "rebeldes". La reafirmación o desestabilización del sistema es producto de las políticas exteriores de los tres grupos de Estados. Pero estas políticas exteriores, y sobre todo en el caso de grandes potencias y países rebeldes, necesitan de plataformas que también sólo podrían ser concebidas exitosamente desde una PEE firme y duradera. No olvidemos que esta corriente acepta la creciente interdependencia entre Estados, el rol de actores no gubernamentales y el ascenso de los factores económicos.

Entrando en el campo de las corrientes enmarcadas en la concepción científica, la *teoría de los Juegos*, en busca de determinar la conducta de los actores y el resultado final del juego, nos introduce en la ponderación de la capacidad y medios disponibles para cada Estado; riesgos de cada parte por participar en el juego; información de los otros Estados en tanto jugadores contrarios; información sobre el tema en cuestión; ganancias y pérdidas en cada instancia.

Alcanzaría con repetir argumentos similares a los redactados supra para justificar la utilidad de este modelo en la materialización de una PEE, en el sentido que participación y consenso de todos los componentes estatales facilitaría cualquiera de las funciones ponderadas. Sin embargo, desde que la teoría de los Juegos ingresa en los procesos de toma de decisiones, examinando opciones en virtud de un resultado que supone maximizar ganancias y disminuir pérdidas, toda la metodología propuesta queda adaptada a la posible construcción de una PEE, no como meta en sí misma, sino como elemento aglutinador de operadores y comprensivo de todas las instancias.

El gran inconveniente es que los autores parten del preconcepto que los Estados, tanto en hipótesis de cooperación como de conflicto, adoptan siempre conductas racionales. En la realidad, esto no siempre ocurre, sobre todo en conflictos internacionales, y de allí que los esquemas gráficos construidos no puedan concebirse como instrumentos infalibles ni universalmente aplicables.

A su vez, *la teoría de la Decisión* construye un modelo de ficción en el que el Estado-nación es la unidad política por excelencia y se expresa por operadores gubernamentales. Sin embargo, sus decisiones requieren de conocimiento y análisis previo de la conducta de los órganos decisorios de otros Estados, así como de factores internos como recursos o capacidades nacionales y posicionamientos de la sociedad civil.

Así, Allison complementa el clásico Modelo del Agente Racional con dos marcos de referencia. El Modelo de Proceso Organizativo, se aproxima al comportamiento gubernamental considerándolo como resultados independientes de la acción de varias organizaciones, coordinadas sólo parcialmente por los líderes gubernamentales. Esta ausencia de un control radical es, en realidad, contraria a toda nuestra conceptualización sobre las políticas de Estado. Para el Modelo, si bien la política exterior incluye una participación extensa, ésta queda reducida a procedimientos operativos habituales de rutina, con desviaciones graduales, salvo en hipótesis de graves crisis. Como expresábamos al desarrollar esta propuesta, las organizaciones actúan para resolver problemas inmediatos más que para el desarrollo de tareas destinadas a temas de largo plazo, como los que se incluirían en la materialización de una PEE.

Por su parte, el Modelo de Política Burocrática considera a la política exterior como resultado de una intensa competencia y negociación entre los componentes de una burocracia. La

PEE parece inalcanzable desde las explicaciones de Allison, en cuanto a que en el proceso de conformación de la decisión, los operadores políticos no están guiados por un plan estratégico, sino por concepciones enfrentadas de metas burocráticas. Si el resultado es fruto de competencia y predominio, ya no se actúa en la inspiración de un interés nacional. Cualquier base consensual estará, en forma permanente, sujeta a alteraciones que hacen de una política exterior algo inestable y poco duradero.

Dentro del estudio específico de las corrientes sistémicas, que según los elementos desarrollados en el literal f del III.2, logran una interpretación de la realidad ajustada a los cambios del fin del siglo XX, la **teoría Funcionalista** parte de un supuesto metodológico: considerar al Estado como un sistema, estudiando sus relaciones de poder internas y sus relaciones de poder con otros Estados.

El funcionalismo sostiene que una creciente complejidad de las estructuras estatales ha aumentado tareas esencialmente técnicas, más que políticas para los gobiernos. Esto extiende, tanto a nivel nacional como internacional, el número de organizaciones funcionales capaces de satisfacer las demandas, sobre la base de una diversificación. Un Estado verá ampliado su margen de maniobra, en la medida que integre eficientemente a todas las organizaciones, generando un esquema de toma de decisiones ideal para materializar y hasta evaluar los resultados de una PEE. La dinámica descrita por estos autores supone una primera instancia de recepción, percepción y registro de proposiciones de otros Estados, básicamente de orden político - diplomático o económico - comercial. En una segunda instancia comienza el análisis de actores nacionales en vistas a procesar la respuesta. El peso de cada actor nacional en la respuesta varía de acuerdo a la materia de que se trate, pero la ampliación consensual en las diferentes etapas que llevan a la decisión final resolvería la materialización de una PEE.

En forma definitiva, el denominado Neofuncionalismo adoptará el proceso gradual de respuesta de los distintos sectores económicos y políticos, que confirman el carácter heterogéneo de una sociedad nacional, combinándolo con la convicción federalista en el Sistema Internacional. En este marco conceptual, la teoría de la Integración y la teoría de las Comunicaciones son explicaciones a la inserción de diversos actores en los procesos internacionales, y en especial en los procesos de integración.

La **teoría de la Integración**, podría aplicarse a la concreción de una PEE sobre la base de ciertos elementos como la búsqueda de entendimientos, en la interna de un Estado, para que su gobierno derive en instituciones supranacionales las respuestas a necesidades de diversa naturaleza que, en principio, son de jurisdicción estrictamente nacional. Estas instituciones emergerán de procesos políticos internos con el fin de complementar, cubrir o directamente reemplazar las instituciones nacionales preexistentes. El acuerdo de sectores ajenos al gobierno y al sistema político resulta básico para concretar este traspaso de competencias y para consumir una comunidad conformada por múltiples Estados, donde se logren armonizar diferencias y se aseguren beneficios para todas las partes.

Desde estas corrientes teóricas, que insisten en la necesidad de que las instituciones reflejen las crecientes interrelaciones e interdependencia entre las estructuras sociales, económicas y políticas, se desprendió el interés por las comunicaciones entre las unidades protagonistas de los procesos internacionales. La **teoría de las Comunicaciones** postula a la comunicación entre los operadores como amalgama de comunidad e institucionalidad.

Con relación a su utilidad para las instancias de implantación de una PEE, corresponde aseverar que para estos autores la red de mensajes abarca tanto a una sociedad nacional y al Estado en su conjunto, como a las relaciones que ese Estado establezca en el Sistema Internacional. En consecuencia, los gobiernos deben ejercer un control de instrumentos propios de

la red comunicacional, respondiendo al ingreso de información con resultados que incluyan sus propias informaciones y valoraciones. La PEE dependerá del grado de fluidez que el gobierno logre en la comunicación con el resto de la sociedad, así como del éxito en su función de síntesis.

Esta red, que como explicáramos, se la califica de automodificativa o de aprendizaje supone la existencia de objetivos. El aprendizaje es el reordenamiento interno destinado a cumplir con los objetivos nacionales. Como aquí, gobernar es un fenómeno de conducción más que de poder, el gobierno debe trabajar en la consolidación de redes internas para asegurar el consenso, la previsibilidad, el éxito y la durabilidad – aunque estos dos últimos dependerán también de factores externos– de una PEE.

IV. REFLEXIONES FINALES: URUGUAY ANTE EL DESAFÍO DE UNA POLITICA EXTERIOR DE ESTADO

IV.1 LA APROXIMACION PARTIDOCENTRICA A PARTIR DE 1985

En las monarquías absolutas, los gobernantes, por definición, no orientan sus acciones a la aprobación formal o informal de sus gobernados, por lo tanto el objetivo del interés nacional es, en términos generales, resultado de un proceso simple de toma de decisiones. Las únicas condicionantes imperantes están dadas – desde la faz interna- por factores geográficos y económicos del país del monarca, dentro de una moderada observancia a normas provenientes del Derecho Internacional. En los Estados democráticos, en cambio, la definición del interés nacional es producto de negociaciones, implícitas o explícitas, entre actores políticos y sociales, de las que resultan diferentes niveles de consenso. Sobre la materia, la solución definitiva no ha sido encontrada por ninguna de las históricas democracias en el mundo.

La esencia de un Estado democrático radica en el reconocimiento de la diversidad de sus habitantes, en la coexistencia de cosmovisiones y valores diferentes, y, esencialmente, en la tolerancia con todas esas diferencias. Los actores políticos ocupan sus respectivas posiciones, a partir de su calidad de representantes de visiones y valores de diferentes sectores de la sociedad. Básicamente, se puede afirmar que la discrepancia entre los actores políticos representa las diferencias propias de la sociedad, afirmación de especial validez en sistemas de marcadas características partidocéntricas.

No obstante, cabe dejar sentadas dos salvedades. La primera es que existen partidos y dirigentes políticos que discrepan entre sí por supuestos cálculos basados en juegos de poder, con sus propias reglas, estrategias y tácticas; asimismo se verifican discrepancias y enfrentamientos, que nada tienen que ver con ideas y principios, y son inherentes a la condición humana. La segunda salvedad refiere al nuevo protagonismo de actores sociales y económicos, representantes sectoriales de cada sociedad civil nacional, operando directamente en el interior del sistema de toma de decisiones sin buscar la intermediación partidaria; la operativa trasciende incluso fronteras nacionales y se constituye en un elemento estatal, aunque no siempre gubernamental, de la política exterior.

En definitiva, la norma de una sociedad o un sistema abiertos es el disenso, sin que esta situación revele patología. De ahí, la necesidad de que los Estados logren fuertes consensos sociales y coaliciones políticas sólidas en las estructuras gubernamentales, situación claramente verificable en momentos extraordinarios como la guerra o la salida hacia un régimen democrático.

La construcción de políticas de Estado no es, por todo lo antedicho, tarea fácil, surge cuando se requiere amplios niveles de apoyo para la adopción de decisiones. Esta hipótesis encuentra su lógica, al interior del sistema político, cuando la oposición cuenta con capacidad de bloquear la voluntad del gobierno o cuando la empresa exige instrumentación a largo plazo, involucrando a varias administraciones. La capacidad de bloqueo no es monopolio de los partidos políticos opositores, siendo necesario considerar, principalmente, el peso de institutos de democracia directa, movimientos sindicales, círculos estratégicos del poder económico, medios de comunicación masivos, etc. La necesidad de instaurar políticas de Estado aparece normalmente en materias como política internacional, comercio exterior y captación de recursos extranjeros. La exigencia se vuelve aún mayor cuando se trata de países pequeños, ya que las políticas de Estado

emiten fuertes señales de estabilidad hacia el Sistema Internacional, preservándolos de marcadas oscilaciones con cada cambio de gobierno.

Ahora bien, la suscripción a políticas de Estado supone, tanto para el gobierno como para las fuerzas políticas opositoras, una opción estratégica: priorizar entendimientos sobre confrontaciones. La opción supone costos significativos para ambos conjuntos de actores. Les impone un doble juego: exhibir capacidad de tolerancia y entendimiento a toda la sociedad, transmitiendo señales de firmeza y no renunciamiento a sus adeptos. Paralelamente, cada conjunto deberá asegurarse que el otro no instale una estrategia que suponga enviar mensajes de tolerancia, pero sin materializar acuerdos sustanciales.

En conclusión, se ha vuelto común en regímenes democráticos, señalar la conveniencia de definir políticas de Estado, como programas comunes de varios partidos y actores económicos y sociales, que en general están orientados a obtener mayorías parlamentarias y/ o arraigo en administraciones de gobierno sucesivas. Los beneficios en política exterior, se centran en objetivos e instrumentos a largo plazo que aseguren metas nacionales históricamente anheladas: inversión extranjera, inserción en mercados internacionales rentables y seguros, cooperación e integración económica, explotación racional de los recursos naturales, etc.

Para el caso uruguayo, Romeo Pérez Antón⁸, en 1989, advertía sobre peligros que pudieran derivarse de estas concepciones. El primero de ellos es que la durabilidad puede dejar afuera los temas de política exterior más polémicos, pero ineludibles. El segundo es que los acuerdos pueden llegar a constituirse en formalismos que incrementen la propensión jurídicista de las relaciones externas nacionales. El último peligro es que las pautas acordadas corren riesgo de constituirse como excesivamente prolongadas, ya que un acuerdo suprapartidario puede ser sustituido, legítimamente, por otro acuerdo de igual naturaleza.

A partir de la relación entre partidos políticos, Carlos Luján⁹, ensaya una tipología de las diferentes políticas exteriores que pueden, hipotéticamente, instaurarse en un país. Así, este autor llama, en primer lugar, PEE a aquella basada en acuerdos suprapartidarios y estructurada más allá de los partidos políticos. En segundo lugar, la política exterior nacional o consensual sería la construida como una política de partidos que interactúan, negocian y cooperan en función de intereses nacionales; el partido en el gobierno interpela a las demás fuerzas políticas sobre la política exterior a implementar, sin sacar su gestión del campo de lo político ni restringir prerrogativas, responsabilidades y créditos para sí mismo. En tercer lugar, la política exterior de partido está basada en la homogeneidad del programa de gobierno a implementar por el partido en el gobierno y es juzgada por sus resultados al final del mandato.

Luján concluye que, en las elecciones de 1984, las propuestas de los partidos políticos en materia de política exterior eran más divergentes que las de 1989. Pero, paradójicamente, el 1º de marzo de 1985 se instaura una política consensual en el llamado "gobierno de entonación nacional", distinta de todas las propuestas concretas realizadas con anterioridad a las elecciones. A partir de 1990, se genera una política que busca superar los obstáculos que impone el consenso, pero sin caer en una política exterior partidista en sentido estricto, a pesar de que al comienzo del gobierno de Luis Alberto Lacalle se instaura un Consejo de Ministros bipartidista (Partido Nacional/ Partido Colorado) en una experiencia conocida como "Coincidencia Nacional".

Si seguimos la tipología adoptada por Luján, y de acuerdo a las conclusiones del trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga¹⁰, se puede aseverar que el gobierno instalado en 1995 no alcanzó a

⁸ "Vacilación ante los Umbrales: Apunta una Política Exterior".

⁹ La Agenda Internacional del Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno.

¹⁰ Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración.

estructurar una PEE. La coalición que administró el país, durante el período (Partido Colorado/ Partido Nacional), optó por una política exterior consensual, limitada a los socios de dicha coalición. A partir de un análisis extenso se asevera, incluso, que existía un escaso nivel de coincidencia en las plataformas electorales de los dos sectores mayoritarios de los partidos coaligados, el Foro Batllista del coloradismo y Manos a la Obra del nacionalismo.

Cabe ilustrar el tema con una situación singular y de aristas paradójales. Julio María Sanguinetti, a lo largo de sus dos administraciones (1985-1990 y 1995-2000), manifestó en forma reiterada, su intención de construir lineamientos en política exterior no dependientes de los intereses circunstanciales del partido en el poder. Sin embargo, su gobierno, adoptó, en la materia, dos de las decisiones que más dividieron a la opinión pública uruguaya: en su primer gobierno, la ruptura de relaciones diplomáticas con China nacionalista para entablarlas con China continental y, en el segundo, la invitación oficial al presidente de Cuba, Fidel Castro. En el caso de las dos Chinas, la polémica se instauró no por el reconocimiento a un régimen totalitario, sino por romper, mediando imposición de ese régimen, las relaciones con Taiwán. En el caso de la invitación a Castro, la polémica se desató por el recibimiento oficial y amistoso a un hombre que, parte del sistema político uruguayo, critica por sus intervenciones en asuntos internos de los países del continente, a cuyos sistemas valora negativamente desde su desacuerdo con el pluripartidismo.

De los trabajos realizados en el ámbito del PPIRI también surge una polémica adicional, aunque si se quiere secundaria, con relación a la *filiación política del Ministro de Relaciones Exteriores*. En primer lugar, Fernández Luzuriaga¹¹ resalta el alcance de una nueva experiencia para el sistema político nacional, concretada desde el 1º de marzo de 1995: la instauración de un gobierno de coalición. Los primeros días de febrero de 1995 se definía el alcance de la participación nacionalista en el futuro gabinete. El Partido Colorado "cedía" los ministerios de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores a Manos a la Obra; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente al Herrerismo, y de Trabajo y Seguridad Social, aunque a título personal, a una ex representante nacional perteneciente al Movimiento Nacional de Rocha.

Los dos ejes fundamentales de la política exterior, presidente y canciller, eran ocupados por figuras de diferentes colectividades políticas, aunque socias principales en la experiencia de la coalición. Alvaro Ramos Trigo - candidato a la vicepresidencia acompañando en la fórmula al principal interlocutor de Sanguinetti en la conformación del gobierno de coalición, Alberto Volonté- fue así el primer Canciller del período de ese gobierno. Ramos había sido el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca en la administración encabezada por Luis Alberto Lacalle (1990-1995), desde su inicio a diciembre de 1992.

En segundo lugar, el trabajo del mismo autor¹² sobre la instalación del gobierno encabezado por Jorge Batlle Ibáñez, en marzo de 2000, resalta una polémica explícita del sistema político sobre el mismo tema, al momento de constituirse la segunda experiencia de gobierno de coalición en la historia del Uruguay. Días después de haber sido electo como Presidente de la República, Batlle se pronuncia por un perfil economicista para las futuras relaciones exteriores del país. Así, su primera propuesta para designar al Canciller recae en el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Luis Mosca. Sin embargo el, entonces presidente Julio María Sanguinetti propone al dirigente de su sector y Vicepresidente de la República Hugo Fernández Faingold.

Mientras tanto, en filas del Partido Nacional, el debate sobre el futuro del Ministerio de Relaciones Exteriores tampoco mostraba consenso. El líder del Movimiento Nacional de Rocha y senador reelecto, Carlos Julio Pereyra, manifestaba que esa secretaría de Estado podía ser reservada para un ciudadano de filiación nacionalista, proponiendo al ex Canciller Sergio Abreu,

¹¹ Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración.

¹² El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior.

basado en el amplio consenso político y parlamentario recogido en su gestión. En forma lateral, el Encuentro Progresista, firme opositor a integrar la coalición, apoyaba, indirectamente, esta idea, alabando la gestión de Abreu por la apertura y participación que dio a decisiones adoptadas en el proceso de integración regional.

La propuesta de Pereyra se contraponen, en realidad, a una visión más profunda sobre la filosofía de gobierno manifestada por el presidente del Directorio del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle. El ex primer mandatario opinó reiteradas veces que Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores, y Economía y Finanzas son carteras que no pueden estar lejos del presidente, como criterio ordenador para el ejercicio del poder político. Esta discrepancia ya se había manifestado al comienzo de la pasada administración, cuando el entonces presidente del Directorio nacionalista, Volonté, obtuvo para su sector, las secretarías de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores.

Finalmente, Jorge Batlle confirma la continuidad en el cargo de Didier Operti, colorado, aunque perteneciente al Foro Batllista. No obstante el futuro presidente insistía con el perfil economicista y pensaba en Isidoro Hodara para la Subsecretaría - economista, Director de Comercio Exterior en el primer gobierno de Sanguinetti - como forma de lograr que todos los altos funcionarios comprendieran la política económica, evitando que sólo el ministro de Economía saliera en su defensa en circunstancias adversas, desgastando su imagen. En esa dirección, Batlle elige para el cargo al embajador uruguayo ante la Unión Europea, Guillermo Valles, por sus antecedentes, donde se resaltó más que nada su cargo de Director de Asuntos Económicos Internacionales durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle.

IV.2 LA INSERCIÓN INTERNACIONAL COMO PROBLEMA

La observación de las agendas estatales en el actual Sistema Internacional demuestra, como característica ineludible, la necesidad de compartir intereses. En efecto, se insta la firme convicción de que estabilidad y prosperidad nacionales dependen, por sobre todo, de la capacidad de la comunidad internacional para actuar en conjunto, con objetivos que trasciendan fronteras estatales y conceptos tradicionales de soberanía. Por lo tanto, esa "agenda global" marca la necesidad de asociaciones de países con intereses comunes o complementarios, actuando en redes de comunicación y trabajo. Así, el éxito de una - hipotética - política general internacional se centraría en soluciones convergentes, tomadas por los gobiernos en conjunto, exigiendo, cada vez más, estructuras formales supra o transnacionales para asegurar equidad y transparencia.

El Sistema Internacional, como explicáramos en el Capítulo III, experimenta dos procesos interactuantes. Por un lado el de globalización, con su consecuente necesidad de mayores espacios comerciales, necesidad que ha generado diversos movimientos hacia áreas de libre comercio, uniones aduaneras y otros bloques de integración económica. Por otro, el proceso político - estratégico, consecuencia del fin de la Guerra Fría y la caída de un orden internacional basado en el equilibrio bipolar. La construcción de grandes espacios comerciales y la reelaboración de un orden internacional aparecen como proyectos, uno económico y el otro político, que pueden resultar convergentes y derivar en la conformación de bloques de países.

En este panorama, Uruguay se encuentra, nada menos, que en la encrucijada de definir su inserción internacional para el siglo que se inicia. La decisión si bien dependerá, en gran medida, de circunstancias externas también será, producto de la voluntad propia de los gobiernos nacionales. Por esto, no llama la atención que diferentes actores nacionales analicen la inserción a partir de alternativas económicas y comerciales, pero como parte de un propósito esencialmente político.

En el caso de Brasil no hay duda que el proyecto político precede al económico, o sea que el MERCOSUR supone la conformación de un bloque político, liderado por su socio mayor. Con la plataforma de la Unión Aduanera y la propia conducción de esa estructura, los sucesivos gobiernos brasileños buscan autonomía y/ o asociaciones con América del Norte o Europa. Todas estas concepciones no son históricamente novedosas, ya que las Comunidades Europeas, desde su origen, nacen y se desarrollan como un proyecto esencialmente político, a partir de una alianza económica que atravesó por diferentes estadios en el proceso de integración.

El MERCOSUR es creado como un esquema ambicioso, coincidente con la concepción brasileña. Desde el Tratado de Asunción, se avanza hacia una proyectada Unión Aduanera. Como símbolo de la asociación política, a cinco años de creado el MERCOSUR, los pasaportes de los habitantes de los países miembros se identifican con su nombre. Como símbolo de la asociación económica y comercial perenne, desde hace años está en marcha la idea de la moneda única, convergencia macroeconómica incluida. Durante el desarrollo de este proceso de integración subregional surge el proyecto del ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas). La postura del bloque, en una primera instancia, fue considerarlo como una zona de libre comercio a la cual se ingresaría como MERCOSUR. Esta posición fue impulsada por Brasil y Uruguay (en la segunda presidencia de Sanguinetti), con reparos de Argentina.

La devaluación inconsulta de la moneda brasileña, en enero de 1999, generó y reprodujo debates sobre el proceso mercosuriano, los que se agravaron a partir de la total desestabilización de la economía argentina a fines del año pasado. Surgen con diferente intensidad ideas de reafirmación del MERCOSUR, de poner freno al proyecto original de la Unión Aduanera y transformar al bloque en una zona de libre comercio, de ingreso unilateral al Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLC), de apuesta al espacio ALCA o de intensificar negociaciones con la Unión Europea.

Así, Luis Alberto Lacalle, reiteró propuestas, realizadas desde 1998, para colocar una pausa en el MERCOSUR. El presidente, Jorge Batlle, mostró su inclinación por compartir una zona de libre comercio como socio privilegiado con Estados Unidos o como integrante asociado al TLC, o, subsidiariamente, por la inserción del bloque mercosuriano al ALCA. Esta postura fue facilitada por la actitud de la Unión Europea que enlentece las negociaciones con el MERCOSUR; la *asociación entre los dos esquemas fue la hipótesis más cautivante* para el anterior presidente, Julio María Sanguinetti. En resumen, Batlle impulsa políticas comerciales privilegiando el espacio interamericano, sin demasiado acuerdo a nivel de la coalición de gobierno. Simultáneamente, el Encuentro Progresista, desde su rol de fuerza política opositora a la coalición de gobierno, rechaza tajantemente esta orientación, reafirmando la vigencia del MERCOSUR.

La actual coyuntura deja abiertas distintas opciones para Uruguay. Desde el punto de vista comercial, las alternativas pueden ser excluyentes, pero desde el punto de vista estratégico los caminos son alternativos. En el país existe consenso - Presidente de la República, socios de la coalición, oposición, analistas económicos y políticos, etc- sobre la mala situación económica que se está atravesando. Este consenso no se extiende a las causas de la crisis ni a sus fórmulas de soluciones, algunos la atribuyen a una equivocada política económica, mientras otros a situaciones originadas desde el Sistema Internacional, principalmente desde Argentina y Brasil. Tampoco el consenso alcanza, como vimos, a temas de inserción internacional.

Desde nuestro punto de vista, es necesario terminar este apartado resaltando dos elementos indispensables para la inserción internacional del país, que deberían ser parte de una PEE más allá de las alternativas descritas en los párrafos anteriores: la especialización productiva y la utilización eficaz de nuevos mecanismos jurídicos e institucionales.

Uruguay se ve enfrentado a un doble desafío para su inserción en el comercio internacional: resolver su relacionamiento, como socio menor, dentro del esquema MERCOSUR y, a partir de esa plataforma, resolver su relacionamiento comercial en mercados internacionales. En ambos frentes la herramienta a privilegiar debe ser la *especialización productiva*, para evitar competencias estériles en la Unión Aduanera y satisfacer mercados como el europeo, que requieren alta diferenciación de productos y exigentes requisitos de calidad. Esto no significa renunciar a un modelo industrial propio, pero éste no puede desarrollarse en actividades donde el país no sea competitivo frente a las importaciones. La especialización en sectores con ventaja comparativa, se presenta como alternativa viable, siempre que se trabaje sobre la asociación de empresas - para lograr volúmenes y calidad de producción acordes a las exigencias de los mercados-, y sobre el mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios. Estos dos últimos son temas pendientes de resolución en todo el MERCOSUR.

Como elemento adicional para la inserción internacional de un país, que debe necesariamente vincularse y nutrirse del resto de la comunidad internacional, resulta imprescindible la inclusión del acceso a la tecnología en sus lineamientos de política exterior, de forma tan prioritaria como las relaciones políticas y comerciales. El desarrollo nacional está tan estrechamente vinculado al área tecnológica como a las políticas económicas, ya que los conceptos de especialización productiva y competitividad están tan influidos por la capacidad de innovar, ofreciendo productos más atractivos a los consumidores, como a la dotación de recursos naturales. La construcción de una sólida base científico - tecnológica y la capacitación de recursos humanos altamente calificados no pueden concebirse en el ámbito limitado de las fronteras nacionales. Para países de las dimensiones de Uruguay, el acceso al conocimiento, generado en el resto del mundo, es condición imprescindible para su propio desarrollo.

El país, a pesar de este diagnóstico, no brinda desde su institucionalidad una respuesta eficaz, ya que no existe una coordinación en la variada gama de instituciones dedicadas a la generación tecnológica y la asignación de recursos, además de escasa, no obedece a una planificación que asigne prioridades. Por último, no se han instaurado mecanismos de evaluación de los retornos obtenidos por la utilización de recursos. El tema, para revertir la situación antedicha, exige un modelo institucional que conduzca una política nacional en la materia, integrando las diferentes áreas de la función pública con vinculación directa a la tecnología¹³.

Con relación a la *utilización eficaz de nuevos mecanismos jurídicos e institucionales*, cabe alentar la inserción internacional del país desde su estatus de miembro pleno de una Unión Aduanera, siempre atendiendo a su condición de miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como forma de reforzar las relaciones multilaterales con "ofensivas" diplomáticas y políticas. La inserción debe, necesariamente, observar las oscilaciones macroeconómicas y cambiarias de sus socios mercosurianos para diseñar cada una de las variantes de competitividad de la producción nacional. La estrategia incluye roles para sus sectores productivos con lineamientos de especialización y complementación, en los planos subregional e internacional. A todo esto sólo se llega a través de un estilo negociador técnicamente dotado y políticamente activo.

¹³ Diario El Observador. "Política Exterior y Tecnología".

V. CONCLUSIONES

Un Estado, a pesar de alteraciones contemporáneas tanto en su representación social nacional como en su protagonismo en el Sistema Internacional, sigue siendo un órgano de conducción, síntesis y previsión de la comunidad a la que representa. De allí, un ejercicio planificado de estas funciones básicas – así como de otras funciones imaginables- debería definir metas, hacerlas corresponder con actos concretos para finalmente evaluar exhaustivamente los resultados. Este esquema básico sobre políticas públicas habilita a un Estado a mantener la armonía interior, mientras adquiere capacidad nacional para afirmarse y proyectarse hacia el exterior. Los actores que promueven y ejecutan políticas públicas abarcan círculos gubernamentales y no gubernamentales, en un esquema donde la participación define el alcance de las mismas.

Así, en este trabajo hemos interpretado reglas para el ejercicio de las clásicas funciones estatales, destacando que el Estado se caracteriza por garantizar la armonía dinámica interna y la afirmación externa a través de sus instituciones políticas. Para garantizarlas, tiene que cumplir con las funciones de conducción, síntesis y previsión que lo legitiman, a partir de su acceso a los niveles de decisión en cuestiones vitales. Finalmente, para que estas decisiones sean realmente soberanas y completamente responsables, el poder estatal no debe estar coartado por compromisos, impedimentos o trabas que le impidan actuar a favor de la integralidad del conjunto social. Esa actuación incluye controlar la conflictividad interna o del conjunto frente a amenazas de otros actores del Sistema Internacional, comprendiendo asimismo el extremo del uso de la fuerza armada.

En una especie de categorización, insistimos en que la respuesta institucional en la **estabilidad política** de un Estado se reduce, desde una base de legitimidad, a manejar conflictos y darle durabilidad a un régimen o sistema político en particular. La respuesta institucional en la **gobernabilidad** significa, yendo más allá, habilitar mecanismos para que se canalicen, desde el gobierno, las diferentes iniciativas y demandas sociales. Es por ello que también apunta a la continuidad del régimen o sistema político, pero para darle forma a esa concertación. Todo lleva a concluir que el término gobernabilidad debe ligarse a la concreción y perfeccionamiento de un Estado de Derecho. Sólo bajo estas premisas resueltas se instaurarían **políticas de Estado** por un sistema político competente, capacitado para asumir responsabilidades estratégicas y de conducción, apto para enfrentar los condicionamientos del Sistema Internacional. Cuanto más "tomador de decisiones" sea el país más deberá fortalecer las funciones estatales y la cohesión nacional, más deberá esforzarse en concretar políticas de Estado.

La **PEE**, afincándonos en la definición citada de Alfredo Toro Hardy, supone sujeción de varias administraciones gubernamentales a un hilo conductor inalterado. Se desprende de aquí, una **trilogía de elementos** (Cuadro 1) sobre la que reflexionaremos en el resto de las Conclusiones. Así encontramos "una aventura" que requiere actores gubernamentales y, eventualmente, no gubernamentales con auténtico carácter representativo; un programa y un cronograma nacional de política exterior, y un período de tiempo que suponga la aplicación del mismo en, al menos, más de una administración de gobierno. Estamos refiriéndonos pues a participación, a un consenso general, pero referido sólo a un aspecto de la vida nacional. La coherencia de una PEE dentro de un proyecto articulado y comprehensivo de una política general puede optimizarla, pero no es condición necesaria para que ésta se concrete exitosamente.

Cuadro 1

Componente subjetivo	Actores gubernamentales y no gubernamentales con carácter representativo
Componente objetivo	Programa y cronograma nacional de política exterior
Componente temporal	Período que comprenda, al menos, más de una administración de gobierno.

Encontramos en la **credibilidad internacional** el objetivo más valedero para la constitución de una PEE, sobre todo en expresa referencia a países de las dimensiones de Uruguay. Pero esa credibilidad, sólo se logra dándole a las relaciones exteriores contenidos sustanciales. Estos son expresados en forma de directrices y definiciones, a veces amparados en marcos jurídicos y constitucionales, y generalmente se conocen como principios de conducta estatal. Por esto a la credibilidad internacional se la asimiló, por mucho tiempo, con adhesión a principios como sujeción al Derecho Internacional, no injerencia, tolerancia y hasta defensa de regímenes democráticos, sumado a una *autonomía nacional sin alineación marcada a potencia alguna*. El esquema de Posguerra Fría modifica este aspecto en un espacio más interdependiente de necesarias adhesiones al libre mercado y desregulaciones dentro la economía nacional, pero, a su vez, incorpora nuevos enfoques principistas que hacen a la defensa extraterritorial de derechos humanos, desarme universal y protección del medio ambiente.

En cuanto a la determinación de los factores intervinientes en la configuración de la PEE, sólo es posible partir de la base que diseñarla, implementarla y aplicarla supone aceptar a la política doméstica como un factor explicativo de la conducta externa de los países:

- Con relación a la **naturaleza del régimen político** consideramos la PEE un producto típico de regímenes democráticos, fundamentados en la base consensual de su formulación, involucrando actores gubernamentales de diversa índole y no gubernamentales, muchos de ellos ajenos a las alternancias de gobernantes. Las diferencias entre lógicas funcionales tanto del sistema político como del cuerpo diplomático, que pueden generar políticas exteriores ineficaces e inconsistentes, justamente pueden ser atemperadas en la materialización de una PEE.
- Similar situación se verifica en la **relación Estado/ sociedad civil**. Si partimos de la base que una PEE encuentra su campo de acción en regímenes democráticos será importante diagnosticar la autonomía estatal con relación a la sociedad civil, en su afán de búsqueda de consensos, así como la capacidad del sistema político para controlar los recursos nacionales, actividades económicas y sociales.
- Referente al **sistema político y de toma de decisiones** marcamos el ingrato contrasentido de que cuanto más participativo y democrático se estructure, menor libertad de acción tendrá en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior. Pero a pesar del calificativo de ingrato, el contrasentido es uno de los grandes motivos que llevan a la materialización de una PEE.
- El **estilo diplomático** representa la forma de combinar e impulsar los factores por parte de los responsables de una política exterior. La materialización de una PEE no es sólo resultado de un conjunto de condiciones internas y objetivas; influyen elementos subjetivos como principios y valores, tradición diplomática del país y normas escritas y no escritas de comportamiento externo.
- En **principios y valores**, la política exterior, más que ninguna otra política pública, halla la base consensual para establecer una verdadera política de Estado, a partir de un elemento axiológico que resulta un atributo atemporal y difícil de modificar. Se podrían entender como creencias de un Estado - en su concepción más amplia- acerca de intereses internos y externos de la sociedad representada y de la agenda internacional del país.
- Diferente, y hasta inversa, puede resultar la categorización **intereses, objetivos y estrategias** en una política exterior. En la alternancia o el transcurso de un gobierno estos tres elementos pueden ser objeto de revisión, sobre todo ante grandes cambios en el Sistema Internacional. Su pertinencia y permanencia en un esquema de PEE dependerán de la fijación consensuada y el respeto por los elementos axiológicos referidos en principios y valores.
- Todos los factores anteriores son amortiguadores y facilitadores para la **incorporación de condicionantes externas**, mientras la política exterior sea calibrada como de alcance estatal, involucrando a la comunidad como un todo. Este factor se incorpora a

partir de la existencia de los otros seis reseñados como estímulo adicional para la elaboración de una PEE que enfrente las oscilaciones del escenario internacional.

El tema de la configuración se ilustra en una realidad que muestra a las políticas exteriores nacionales insertas en procesos de globalización e integración en el actual contexto internacional. Así vemos a Estados intentando instrumentar políticas estables y consistentes, **políticas exteriores de Estado en integración**. Queda claro que la construcción del espacio integrado supone cohesionar identidades nacionales en un proceso que no es espontáneo, sino producto de consensos y aceptación de relaciones jurídicas de reciprocidad en derechos y deberes. Fundamentar la integración como una PEE significa partir de convicciones políticas unificadas en el interior de una sociedad para pretender cierta armonización posterior con los demás Estados parte del proceso.

Los Estados pequeños a partir de falencias en competitividad para los actuales parámetros internacionales, fruto de su escasa plataforma (mercado interno) de salida al mundo, y de las tradicionales limitaciones estructurales y geopolíticas, también encontrarán en una PEE para la inserción internacional y la integración, la posibilidad de aumentar su capacidad negociadora. Para esto será necesario unificar criterios entre decisores. Al respecto, los argumentos jurídicos, si bien aseguran la participación de los actores de mayor representación internacional, no alcanzan para determinar los auténticos generadores de consenso en los foros de negociación. Así, en el trabajo, se destacan a los partidos políticos como actores insustituibles en la categorización de un proceso de integración como PEE, por su rol tradicional de mediación, su "entrenamiento" en la búsqueda de consensos y su legitimación producto de la voluntad electoral. Todo esto se acrecienta si nos referimos a procesos entre regímenes democráticos como son los casos de la Unión Europea y el MERCOSUR.

En sistemas políticos como el uruguayo, de características partidocéntricas, una auténtica PEE en el proceso de integración supone verificar la presencia de los partidos nacionales en funciones de síntesis de las negociaciones y de comunicación de los acuerdos a la sociedad civil. Los actores económicos y sociales intervendrían en los mecanismos de búsqueda de consenso, intra e interestatal, aportando sus idoneidades y su acceso privilegiado a la información. Paralelamente, las instancias tradicionales e institucionalizadas y las tecnoburocracias son componentes ineludibles de la lógica del sistema, cuyo funcionamiento supone aceptar todas y cada una de sus piezas claves.

En el Capítulo III, se propone, a partir de una reseña que atiende ideas basamentales y postulados centrales de las principales escuelas y corrientes de las **teorías de las Relaciones Internacionales**, ubicar puntos de encuentro y desencuentro, y hasta de justificación con la materialización de una PEE. Reiterando la salvedad de que el concepto de actores internacionales depende de la teoría seleccionada, se destacan los elementos relevantes en sus comportamientos, con vista a la configuración de una política de Estado en materia internacional.

Sin repetir las reflexiones del final del Capítulo referido, insistimos en que las mismas - ilustradas en el Cuadro 2- se adhieren al concepto de PEE basado en un proyecto/ programa internacional, llevado a cabo por una amplia gama de decisores nacionales y diagramado con base a una durabilidad que exceda el gobierno de turno. Se descartan los elementos que aceptan, en cada una de las teorías, la separación drástica entre política interna y política internacional que conlleva relacionarse en el Sistema Internacional prescindiendo de temas y problemas nacionales; formulaciones cortoplacistas, o programas vacíos de contenido contundente en la materia.

Resulta claro que en ninguna de las variantes (modelos) pertenecientes a la teoría de la Decisión se hallan puntos de encuentro con la posible construcción de una PEE. Críticas a la teoría de la Decisión, relativizan el alcance de sus modelos aseverando que los componentes de las estructuras organizativas - seres humanos individuales- nunca quedan reducidos al papel de autómatas burocráticamente programados. Considerando válida esta crítica y aceptando la

rebeldía de los funcionarios a favor de un interés nacional, los modelos desarrollados por Allison pueden resultarnos una metodología válida de carácter procesal, siempre y cuando desde un gobierno central se echen a rodar mecanismos para relacionarse con el mundo a través de una PEE. De todas formas siempre seguiría en pie el reparo al papel casi exclusivo de los actores gubernamentales y políticos en la toma de decisiones.

Como contrapartida, y desde una valoración estrictamente personal, consideramos la teoría de las Comunicaciones como la más apta para agotar los requisitos configuratorios de una PEE. Si se acepta el concepto vertido por los autores de esta teoría, en cuanto a que la densidad de una red releva el grado de integración de una sociedad nacional y de ésta con otras unidades del Sistema Internacional, podemos inferir que la efectividad de un sistema político, en la conformación de una PEE, se traduce en su efectividad para nuclear grupos sociales diferentes y desarrollar procesos de cooperación funcional, logrando su participación. Esto supondrá la conformación de una amplia red comunicacional - de mensajes y aprendizajes- con los distintos sectores sociales y económicos para generar mecanismos de respuesta a las realidades y necesidades que impone el Sistema Internacional.

Cuadro 2

Realismo	El objetivo de la política exterior es el interés nacional, pero elaborado exclusivamente por actores gubernamentales.
Interdependencia	El objetivo de la política exterior es la construcción de una agenda internacional del país como labor social –en sentido amplio- y no meramente gubernamental.
Dependencia	El objetivo de la política exterior es superar o amortiguar las relaciones de desigualdad y dominación de ciertos centros de poder, impuestas desde el sistema capitalista.
Neorealismo	El objetivo de la política exterior es la supervivencia nacional en un Sistema Internacional jerarquizado con relaciones de predominio y subordinación, a través de la acción central de los actores gubernamentales y con los medios tradicionales de relacionamiento entre Estados. Sin embargo no se desconoce creciente interdependencia, rol de actores no gubernamentales y ascenso de factores económicos.
Teoría de los Juegos	El objetivo de la política exterior es maximizar ganancias y disminuir pérdidas en una construcción consensual. Pero esa construcción no es una meta en sí misma, sino un elemento aglutinador de operadores y comprensivo de todas las instancias.
Teoría de la Decisión	<u>Modelo del Agente Racional</u> La política exterior es considerada resultado de una acción gubernamental, aceptando sólo la necesidad de conocimiento previo de la conducta de los órganos decisores de otros Estados, recursos y capacidades nacionales y posicionamiento de la sociedad civil. <u>Modelo de Proceso Organizativo</u> La política exterior es considerada como un proceso carente de un efectivo control central gubernamental y en él, las organizaciones actúan para resolver problemas inmediatos. <u>Modelo de Política Burocrática</u> La política exterior es considerada como competencia y negociación entre componentes de una burocracia, sin un plan estratégico ni un interés nacional.
Funcionalismo	La política exterior es considerada a partir de una integración al seno gubernamental de todas las organizaciones funcionales nacionales dedicadas a satisfacer demandas sociales.
Teoría de la Integración	La política exterior es considerada el resultado de un consenso nacional (gobierno, sistema político y sociedad civil) que habilite el traspaso de competencias estatales para conformar una comunidad con múltiples Estados.
Teoría de las Comunicaciones	La política exterior es considerada como una red de mensajes automodificativa o de aprendizaje de la sociedad en su conjunto, en la que el gobierno ejerce un control, respondiendo al ingreso de información con sus propias valoraciones. El aprendizaje es un reordenamiento interno destinado a cumplir con los objetivos nacionales

Finalmente, en el Capítulo IV, el trabajo hace ciertas *referencias personales y más que nada provocativas sobre la materialización de una PEE para Uruguay*. Previamente cabe aclarar algunos presupuestos teóricos reseñados. La tipología de Carlos Luján calificaba a la PEE como aquella basada en acuerdos suprapartidarios y estructurada más allá de los partidos

políticos. Wilson Fernández Luzuriaga agregaba ciertas pautas para precisar la existencia de una PEE: desechar monopolios del Presidente de la República como forma de atemperar los fuertes elementos presidencialistas de las normas constitucionales uruguayas y asegurar la real participación de los partidos políticos en política exterior. Si bien ambas consideraciones ponen énfasis en el elemento subjetivo - los autores del acuerdo- no se contraponen a la trilogía de elementos a la que adherimos en este trabajo, producto de la definición de Alfredo Toro Hardy.

Asimismo, adherimos a las consideraciones preliminares de Romeo Pérez Antón sobre los peligros que pudieran derivarse en la configuración, implementación y ejecución de una PEE: materializar relaciones exteriores que omitan los temas más polémicos; acrecentar la tradicional propensión juricista de las relaciones externas nacionales; generar un inmovilismo producto de que las pautas acordadas se procesan como acuerdo suprapartidario que requeriría uno de igual naturaleza para ser sustituido.

Queda claro que en Uruguay, desde 1985 a la fecha, se verifican esfuerzos por darle coherencia y perdurabilidad a la política exterior, más que nada enmarcadas en los conceptos de estabilidad y gobernabilidad. En este sentido, se verifica, como parte de la tarea de (re) institucionalización del país, la presencia de un sistema de partidos con diversos grados de compromiso hacia los gobiernos de turno y un control ciudadano del poder gubernamental, incluyendo formas de democracia directa como plebiscitos sobre temas variados que abarcaron desde derechos humanos a privatizaciones de empresas públicas. Desde estas apreciaciones, la realidad nacional debe evaluarse a partir de determinadas circunstancias como la crisis del modelo estado - céntrico que ha llevado a una reestructura trabajosa de las relaciones mutuas gobierno/ sistema político/ actores económicos y sociales, así como de los cambios bruscos en la economía internacional que han acotado el margen de maniobra de los pequeños Estados.

Pero en la actual coyuntura histórica, en Uruguay, se verifican presupuestos ineludibles para conformar políticas de Estado, en cualquier ámbito de actividad. En el plano externo, se requiere un decisivo posicionamiento colectivo frente a la condicionalidad externa. De igual manera cualquier definición programática significará pensar el país desde espacios más amplios como el del MERCOSUR.

En el país, el Estado ha tenido tradicionalmente un rol esencial, tanto en etapas de crecimiento económico como de deterioro. En el actual contexto internacional, el Estado no debe ser prescindente en la transformación que se le está exigiendo al resto de los actores: empresarios, trabajadores o ciudadanos individuales. El Estado está habilitado para generar mecanismos e instrumentos que ayuden en cada una de las actividades, en función del patrón de competencia del sector. Así, habrá actores económicos que necesitarán del apoyo en materia de comercialización externa - en general pequeñas y medianas empresas- y otros que se beneficiarán de políticas tecnológicas o de formación estratégica. En definitiva, esto se refiere a servicios de extensión que apuntan a funciones más que a sectores, evitando conflicto de intereses entre empresarios.

Quedan, entonces, implícitos mecanismos de relacionamiento que ya no son sinónimos de avance en términos tradicionales o teóricos de cogestión, sino de comunicación, responsabilidad y participación en una serie de decisiones. Por otro lado debe destacarse que inserción internacional y mercado interno no son incompatibles, ya que el segundo puede significar una instancia de apoyo y aprendizaje. En este rumbo, el arancel externo nunca definirá automáticamente la asignación de recursos; las estructuras arancelarias se complementan con medidas de políticas económicas, sociales y de frontera, en intercambios que den posibilidades de desarrollo nacional.

Finalmente, en el ámbito interno deben perfeccionarse los mecanismos institucionales para canalizar las relaciones exteriores, incluyendo la coordinación interministerial para la política

exterior del país - bajo la égida del Ministro de Relaciones Exteriores- y la facilitación de todos los canales de participación del sistema político y de los actores económicos y sociales. Los partidos políticos uruguayos parecen tener asegurado protagonismo en este esquema, a partir de su condición de fundadores de una identidad nacional, cuyos legados no pueden estar ausentes en una opción de inserción internacional, con procesos de integración profundos incluidos.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham T.

La Esencia de la Decisión. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1988.

ASTORI, Danilo.

"Realidad y Desafíos en la Definición de Políticas de Estado". En Políticas de Estado: Estrategias de Mediano y Largo Plazo. La Dimensión Económica y Política. Montevideo. Instituto Fernando Otorgués y Trilce. 1993. P. 87-95.

BALMELLI, Carlos Mateo.

Los Procesos Internos y la Globalización. Asunción. Editorial Don Bosco y Fundación Konrad Adenauer. 1997. Capítulos IV, V y VI.

BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN, Carlos.

La Política Exterior del Gobierno de Transición (1985-1989). Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrado. 1992.

BIZZOZERO, Lincoln.

Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional. Mimeo, 1992.

BIZZOZERO, Lincoln.

La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 36. Abril, 1998.

DEL ARENAL, Celestino.

Introducción a las Relaciones Internacionales. México D.F. Editorial Tecnos. 1990.

DE SIERRA, Gerónimo.

"Sobre los Problemas de (In) Gobernabilidad en el Proceso de Desarrollo Uruguayo: Un Enfoque Sociopolítico". En Políticas de Estado: Estrategias de Mediano y Largo Plazo. La Dimensión Económica y Política. Montevideo. Instituto Fernando Otorgués y Trilce. 1993. P. 75-86.

DEUTSCH, Karl W.

Análisis de las Relaciones Internacionales. México D.F. Gernika. 1990.

DI TELLA, Torcuato S. y Otros.

Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Montevideo. Puntosur. 1995.

DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L.

Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1993.

ELIAS, Antonio.

"Hacia una Política de Estado para la Integración". En Repensar la Izquierda. Hacia un Nuevo Paradigma. Debates y Propuestas N° 4. Montevideo. Instituto Fernando Otorgués y Trilce. 1996. P 23-42.

ESCOBAR, Santiago.

"Sistema Político Nacional y Relaciones Internacionales". En Revista Nueva Sociedad. Caracas. N° 104, Noviembre-Diciembre 1989. p. 162-169.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo N° 37. 1998.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Las Dimensiones Político - Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 45. 1999.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

El Presidente Electo en la Transición. Variables Afectadas de la Política Exterior. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo Nº 53. Julio, 2000

FERRO CLERICO, Lilia.

"La Participación de Uruguay en los Mecanismos de Concertación Política Latinoamericanos". En Revista Perspectiva Internacional Paraguaya Nº 3. Asunción. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. 1990. P 219 - 251.

GORFINKIEL, Denise.

La Teoría frente a los Cambios: el Sistema Internacional Pos-Guerra Fría. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales. Ficha Docente Nº 2. 1999.

LASAGNA, Marcelo.

"Cambio Institucional y Política Exterior: un Modelo Explicativo". En Afers Internacionals, 32/1996. Barcelona. Fundació CIDOB.

LUJAN, Carlos.

La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo Nº 10. 1994.

MARTOS, Denes.

"¿Qué es la Política? Fundamentos de Política y Globalización". En La Editorial (on line), <http://ar.geocities.com/ediciones> 2001. Buenos Aires. 2000. (Consulta 28/08/01).

MERLE, Marcel.

"Sociología de las Relaciones Internacionales". Madrid. Alianza Universidad. 1982

PEREZ ANTON, Romeo.

"Vacilación ante los Umbrales: Apunta una Política Exterior". En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Nº 3, Año 1989. p 19 - 34.

PEREZ ANTON, Romeo..

"La Mediación Partidaria en el MERCOSUR. El Caso Uruguayo". En: Comportamiento del Gobierno Uruguayo frente al MERCOSUR. Lincoln Bizzozero, Romeo Pérez Antón, Wilson Fernández Luzuriaga y Ana María Pastorino. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 25. 1996. P 44 - 61.

ROTH, David y WILSON, Frank

Estudio Comparativo de la Política. México D.F. Fondo de Cultura Económica. 1983.

RUSSEL, Roberto.

"Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". En Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires. Programa RIAL. 1990. p 255 - 274.

VAN KLAVEREN, Alberto.

"Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar". En Revista de Estudios Internacionales. Santiago. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Nº 98, Año XXV, Abril-Junio 1992. p. 169 - 216.

WILHELMY, Manfred.

Política Internacional: Enfoques y Realidades. Buenos Aires. CINDA, Grupo Editor Latinoamericano. 1988.

Artículos de Prensa

"Política Exterior y Tecnología". El Observador 14/3/95

"¿Hacia un Política Exterior 'de Estado'?". Juan Bautista Schroeder Otero. El Observador 13/10/95.

"Abreu Pidió que el MERCOSUR Defina Relaciones Externas". El País 15/8/97.

"Política Exterior de Estado". Francisco Suniaga. El Universal. Caracas. 8/2/99.

"Agendas de los Cancilleres también Están Globalizadas". Ultimas Noticias 3/2/01.

"Las Políticas de Estado". Oscar Botinelli. El Observador 25/2/01.

"Estamos a Tiempo, Mañana es Tarde". Juan Carlos Doyenart. El Observador 7/4/01.

"El Espacio Exterior". Oscar Botinelli. El Observador 8/4/01.

"La Credibilidad Internacional en Nuestros Días". Alfredo Toro Hardy. El Universal. Caracas. 26/7/01.

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2002, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-